

"KUNNALLINEN MARKKINAHAN EI OO MARKETTI"
– KUNNALLISTEN VIRANHALTIJOIDEN TULKINNAT
VALINNANVAPAUESTA IKÄIHMISTEN HOIVAPALVELUISSA

MIRJA RINNE

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Mirja Rinne: *"Kunnallinen markkinahan ei oo marketti"*

– kunnallisten viranhaltijoiden tulkinnat valinnanvapaudesta ikäihmisten hoivapalveluissa

Pro gradu -tutkielma, 70 sivua

Ohjaaja: Professori Liisa Häikiö

Pääaine: Sosiaalipolitiikka

Toukokuu 2016

Ikäihmisten hoivan järjestäminen on yksi sosiaalipolitiikan suurista kysymyksistä. Väestö vanhenee, ja yhteiskunnan on pienentyvillä verotuloilla vastattava kasvavaan hoivatarpeeseen. Sosiaaliin oikeuksiin perustuvat ikäihmisten hoivapalvelut on perinteisesti järjestetty kunnan toimesta, jolloin ikäihmisen kansalaisuus on olennaisilta osin saanut merkityksensä kunnallisessa palvelujärjestelmässä. Viime vuosikymmeninä palvelujärjestelmän painopistettä on siirretty kohti yritysten, järjestöjen ja omaisten tuottamaa hoivaa. Kunnissa on tehty ratkaisuja, jotka muovaavat julkispalveluiden ideaa kohti markkinavetoista palvelujärjestelmää. Samalla muokataan kansalaisuuden saamia merkityksiä. Avainsanana on palvelun käyttäjän valinnanvapaus. Valinnanvapauden ajatellaan tekevän passiivisesta etuuskansalaisesta aktiivisen kuluttajan palvelumarkkinoille.

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on kunnallisten viranhaltijoiden tulkinnat ikäihmisten valinnanvapaudesta hoivapalveluissa. Päämääränä on selvittää, minkälaisia merkityksiä ikäihmisten valinnanvapaus viranomaisten haastattelupuheessa saa ja minkälaisia tulkintoja viranomaiset tuottavat ikäihmisistä valinnan tekijöinä. Aineistona on kuuden eri kunnan vanhuspalveluista vastaavan operatiivisen tason viranhaltijan haastattelut. Tutkimuksessa on analysoitu viranhaltijoiden tuottamia ikäihmisten valintaan ja valinnanvapauteen liittyviä merkityskokonaisuuksia ja tulkittu niitä aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta nousseiden kuntalaisuuden ja kuluttajuuden tulkintakehysten valossa.

Tulokset osoittavat, että kuntalaisuus on edelleen ikäihmisen tärkein rooli palvelumarkkinoilla. Kunnallinen palvelujärjestelmä luo puitteet ikäihmisen rajatuille valinnanmahdollisuuksille. Päätökset palveluiden piiriin pääsemisestä perustuvat kunnissa määriteltuihin kriteereihin ja asiantuntijoiden tekemään palvelutarpeen arviointiin. Palveluiden kysyntä ylittää niiden tarjonnan, jolloin valinnanvapautta mahdollistavia toimivia palvelumarkkinoita ei pääse syntymään. Kotihoivapainotteisuus mahdollistaa valintojen tekemisen pienissä, arkisissa asioissa, mutta hoivakokonaisuuden rakennuspalikat riippuvat kuntien tarjoamista resursseista. Palveluseteli mahdollistaa avustetun valinnan kuntien ennalta määrätelmässä kehyksessä. Viranomaistulkintojen mukaan kunnat kannustavat yksityisten palveluiden käyttämiseen. Joissain tilanteissa tulkintojen mukaan näyttäisi siltä, että ikäihmisillä voisi olla kuluttajuuteen liittyviä valmiuksia, mutta kunnallisessa palvelujärjestelmässä kuluttajuuden idea ei näyttäydy keskeisenä ilmiönä.

Avainsanat: hoivapalvelut, ikäihminen, valinnanvapaus, kansalaisuus, kunnat, kuluttajuus

ABSTRACT

University of Tampere
School of Social Sciences and Humanities

Mirja Rinne: *"Kunnallinen markkinahan ei oo marketti"*

– municipal authorities interpretations of the freedom choice of the elderly in care services

Master's Thesis, 70 pages

Supervisor: Professor Liisa Häikiö

Social Policy

May 2016

Organizing elderly people's care is one of the major issues in the field of social policy. With ageing population and less income from taxes, the society must answer to a greater demand for care. The elderly people's care services, based on social rights, are traditionally organized by the municipalities, so that the citizenship of the elderly gets its meanings in the municipal service system. In the last decades the emphasis of the service production has moved towards care produced by private sector, third sector organizations and families. The municipalities have made solutions which alter the idea of public services towards the idea of private market economy. At the same time alters the idea of citizenship. The keyword is now choice. It is thought, it's the freedom of choice which makes a passive citizen with benefits an active consumer in the service market.

The topic of this thesis is the freedom of choice in the care services for the elderly according to the interpretations of municipal authorities. The research is about the meanings given to choice in the interviews of the authorities. The aim of this thesis is to examine what kind of discursive interpretations does the the elderly as a chooser get. The research data of this thesis comprises of six interviews of municipal authorities who are in charge of organizing care services in the operational level. In this study I have analysed the given meanings related to choice and the freedom of choice and interpreted them through discursive lenses of consumerism and membership of a municipality.

The results indicate that the membership of the municipality is still the main position for the elderly in the service market. It is the municipal service system which makes a restricted choice possible. The decisions of whether you are allowed to services are based on municipal criteria and assessment of needs by local authorities. The demand for services is greater than the supply, so that there is no proper market and supply to choose from. The emphasis is now on care produced at homes, which makes it possible to make choices in small, everyday-life decisions, but the key components of care services are dependent on the resources of the municipality. There is a possibility to make assisted choices with vouchers, but the setting for choice is predetermined by the municipality. According to the interpretations the municipalities encourage to buy services from the private sector. In some cases it seems that the elderly may have the abilities to act as a consumer, but the municipal service system doesn't meet with the idea of consumerism.

Key words: care services, elderly people, freedom of choice, citizenship, consumerism, municipalities

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	1
2.	IKÄIHMISEN KUNTALAISSUUS	4
2.1	Kunnat vastaavat hoivapolitiikan ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta ..	4
2.2	Hoivan käytännöt	8
3.	IKÄIHMISET VALITSIJOINA	15
3.1	Kuluttaja mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun	15
3.2	Valinnanvapaus kuluttajuusdiskurssin keskiössä	21
4.	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	26
4.1	Tutkimustehtävä.....	26
4.2	Kulttuurintutkimus metodologisena näkökulmana	27
4.3	Diskursiivinen tulkintakehys analyysivälineenä.....	30
4.4	Analyysin toteuttaminen	32
5.	PALVELUJÄRJESTELMÄN JA KUNTALAISEN KOHTAAMINEN.....	35
5.1	Palveluiden saamisen arviointikriteerit.....	35
5.2	Yksilöllinen palvelutarpeen arviointi.....	38
6.	NÄENNÄISMARKKINOIDEN JA KUNTALAISEN KOHTAAMINEN.....	42
6.1	Kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa.....	42
6.2	Kotihoivapainotteisuus: valintaa pienissä arkisissa asioissa.....	47
6.3	Palveluseteli mahdollistaa ohjatun valinnan	52
7.	IKÄIHMINEN: KUNTALAINEN VAI KULUTTAJA?.....	56
	LÄHTEET.....	64

1. JOHDANTO

Hoiva on yksi aikamme tärkeimmistä sosiaalipoliittisista kysymyksistä ja keskeinen julkisen keskustelun aihe (Anttonen, Valokivi & Zechner 2009, 7). Suurena haasteena on väestön ikääntyminen. Ikäihmisten suhteellinen osuus nousee samaan aikaan kun varat julkisiin palveluihin vähenevät. (Eräsaari 2011, 184.) Esimerkiksi 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä on kasvanut merkittäväällä tavalla; vuonna 2005 suhteellinen osuus oli 16 prosenttia ja vuonna 2015 jo 20,5 prosenttia (Terveystietokeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi).

Suomalaisen sosiaalipolitiikan ja palvelujärjestelmän lähtökohtina on pidetty sosiaalisia oikeuksia, yhteiskunnan vastuuta ja julkisen sektorin vahvaa roolia (van Aerschot 2014, 13). Suomessa sosiaaliset oikeudet on liitetty vakinaiseen asumiseen. Suomalaista yhteiskuntaa luonnehtii sosiaaliturvan universaali asumisperusteinen luonne (engl. residence based) (sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 2004/883/EY, kuntalaki 410/2015), ja vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on lähes poikkeuksetta kunnilla. Kunnat ovat perinteisesti järjestäneet palvelut pitkälti itse, ja esimerkiksi Teppo Kröger (2009, 100–101) on käyttänyt hyvinvointikunnan käsitettä kuvaamaan julkisen vallan monopolia hoivan tuottamisessa. Ikäihmisen kansalaisuus on siten saanut merkityksensä olennaisilta osin kunnallisessa palvelujärjestelmässä. Tässä tutkielmassa käytetään kuntalaisuuden käsitettä kuvaamaan yhteiskunnan jäsenyyttä ja kuulumista asumisperusteisen sosiaaliturvan ja sosiaalisten oikeuksien piiriin. Kuntalaisuudesta puhumalla on haluttu korostaa kuntien merkittävää roolia yhteiskunnan jäsenyyden ja palvelujärjestelmän käytännön toteuttamisessa. (ks. Sutela 2001, 434.)

Marja Pajukosken (2011, 79) mukaan ”sosiaaliset oikeudet ja talous ovat nyt vastakkain ehkä enemmän kuin koskaan”. Globalisaatio, keskiluokan voiman nousu, uusliberaali käänne, julkistalouden kriisi ja erityisesti 1990-luvun lama muuttivat sosiaalipolitiikan suuntaa sääntelytalouteen, jolle on ominaista julkisten menojen karsinta ja säästäminen (Koskiahio 2008, 9–13). Laajoihin sosiaalisiin oikeuksiin perustuvat käytännöt ja ajattelutavat ovat korvautumassa uusilla periaatteilla. Kunnissa ollaan vapaaehtoisesti ja osin valtion ohjauksessa määrittelemässä julkisten palveluiden ideaa uudelleen kohti (liike)taloudelliseen ajatteluun perustuvaa markkinataloutta. Suomessa on otettu käyttöön erilaisia tilaaja–tuottajamalleja, joissa palveluiden tuottaminen on erotettu niiden poliittisesta ohjauksesta. Lisäksi kunnat ovat alkaneet kilpailuttaa

tuottajia palveluiden järjestämiseksi ja rahoituspohjan laajentamiseksi. Niin yksityiset, omalla rahalla ostettavat palvelut kuin myös verovaroin subventoidut yksityiset palvelut ovat lisääntyneet Suomessa, mikä on vastaavasti pienentänyt julkisen sektorin osuutta palvelutuotannosta. (Häikiö, van Aerschot & Anttonen 2011, 241.) Leena Eräsaaren (2011,184) mukaan siirtyminen markkinavetoiseen palvelutuotantorakenteeseen on nähtävissä erityisen hyvin juuri ikäihmisten palveluissa.

Samalla määritellään uudelleen yhteiskunnan ja kansalaisen suhdetta ja kansalaisuuden merkitystä: käytäntöjen ja periaatteiden muutos näkyy tavassa ymmärtää kansalaisuus (Häikiö, van Aerschot & Anttonen 2011, 241). Valinnanvapautta on luonnehdittu muutostermnologian lippulaivaksi (Palola 2011, 283) ja eurooppalaiseksi muotisanaksi (Greve 2010b, 1). Hyvinvointiyhteiskunnan markkinaorientoituminen ja vaatimus suurempaan valinnanvapauteen ovat muokanneet palveluiden käyttäjistä kuluttajia palvelumarkkinoilla. Iso-Britanniassa esimerkiksi John Clarke (2006) ja Suomessa Anneli Anttonen ja Liisa Häikiö (2011a) ovat osoittaneet, että 2000-luvun poliittisissa puheissa ja asiakirjoissa korostuu aktiivinen ja tietoisia valintoja tekevä kansalainen, kuluttaja. Tällä hetkellä Suomessa käydään keskustelua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksesta eli niin kutsutusta sote-uudistuksesta. Taustalla on valinnanvapautta korostava ajatusmalli ja tavoitteena onkin laajaan valinnanvapauteen perustuva lainsäädäntö, jonka perusteella yksilöllä on yhtäläinen mahdollisuus valita palvelu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajien väliltä. (alueuudistus.fi, Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016.) Valinnanvapauden ja kansalaisuuden saamat merkitykset ovat siten erittäin ajankohtainen ja tärkeä aihe, joka tulisi ottaa huomioon uudenlaista palvelujärjestelmää suunniteltaessa.

Tutkimukseni käsittelee ikäihmisten valinnanvapautta hoivapalveluissa. Kysyn, millaisia merkityksiä kunnalliset viranomaiset antavat ikäihmisten valinnanvapaudelle. Olen jättänyt omaishoidon tutkielman ulkopuolelle sen osin informaalin ja yksityisen luonteen vuoksi. Aineistona minulla on kuuden viranhaltijan haastattelut eri kunnista. Olen analysoinut viranomaisten käsityksiä valinnanvapaudesta ja selvitän, millaisiin tulkintakehyksiin ikäihminen valitsijana asettuu kunnallisten viranhaltijoiden tulkintojen valossa.

Tutkielmani etenee siten, että seuraavassa luvussa käyn läpi aiemman kirjallisuuden perusteella ikäihmisen kuntalaisuutta, eli niitä käytäntöjä, jotka vaikuttavat tällä hetkellä kunnissa ikäihmisen saamaan hoivaan ja siten kansalaisuuden saamaan merkityssisältöön. Kolmannessa luvussa erittelen sitä, kuinka kuluttajuus on tullut mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja osaksi haastamaan

kuntalaisen roolia. Neljännessä luvussa esittelen tutkimuskysymykset ja kerron kulttuurintutkimuksesta metodologisena taustaoletuksena ja diskursiivisista tulkintakehyksistä analyysivälineinä. Lisäksi kerron, kuinka tutkimus on käytännön tasolla toteutettu. Viides ja kuudes luku ovat tutkimuksen varsinaista analyysilukuja, joissa erittelen viranhaltijoiden tulkintoja ikäihmisille avautuvista valinnanpaikoista ja tulkitsen niitä kuntalaisuuden ja kuluttajuuden diskursiivisten tulkintakehysten läpi. Seitsemännessä eli viimeisessä luvussa vedän yhteen analyysini tuloksia ja vastaan asettamiini tutkimuskysymyksiin.

2. IKÄIHMISEN KUNTALAIISUUS

Tässä luvussa avaan ikäihmisen kuntalaisuutta, eli niitä käytäntöjä, jotka vaikuttavat kunnissa ikäihmisen saamaan hoivaan ja siten kansalaisuuden saamiin merkityksiin. Kuntalaisuus eli kunnan jäsenyys on olennaista ikäihmisen hoivapalveluiden kannalta, koska kunnat vastaavat hoivapolitiikan ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Toisessa alaluvussa keskityn ikäihmisten hoivapalveluiden nykykäytäntöjen esittelyyn peilaten myös historiaan.

2.1 Kunnat vastaavat hoivapolitiikan ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ja suomalaisen sosiaalipolitiikan keskeiseksi tunnusmerkiksi ja rakentamisen strategiaksi nimetään usein universalismin periaate. Universalismilla viitataan sekä palveluiden ja etuuksien jakamisen periaatteisiin, hyvinvointivaltiomallien eroihin että poliittiseen konseptiin, joka ohjasi sotien jälkeisen sosiaalipoliittisen järjestelmän rakentamista. Universaaliin sosiaalipolitiikan malliin kuuluu ajatus kaikille turvattavasta toimeentulosta. Universalismi näyttää viittavan siis sellaisiin asioihin kuten yhteisyyteen, kansaan, samanlaisuuteen ja kattavuuteen. Se tarkoittaa, että kaikki kuuluvat saman järjestelmän piiriin ja samanlaisessa tilanteessa kaikkia kohdellaan samoin periaattein. (Anttonen & Sipilä 2010, 104–105.)

Pohjoismaisen universalismin taustalla on ollut ajatus sosiaalisista oikeuksista, jotka ovat ajan kuluessa laajentaneet kansalaisten oikeuksia yksilöllisistä ja poliittisista oikeuksista kohti sosiaalista turvallisuutta (Häikiö, van Aerschot, Anttonen 2011, 240). Sosiaaliset oikeudet perustuvat T.H. Marshallin 1950-luvulla muotoilemaan teoriaan sosiaalisesta kansalaisuudesta. Sen mukaan 1700-luvulla laajenivat yksilönoikeudet, kuten sananvapaus ja omaisuuden suoja, jotka takaavat yksilölle vapauden toimia itsenäisesti yhteiskunnassa. Seuraavalla vuosisadalla kehittyivät ja laajenivat poliittiset oikeudet, kuten oikeus osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Viimeisenä kehittyivät sosiaaliset oikeudet 1900-luvulla. (Marshall 1950/2009, 148–149.) Sosiaalisten oikeuksien on katsottu vähentävän eriarvoisuutta ja lisäävän yksilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Sosiaaliset oikeudet takaavat vähimmäistoimeentulon sekä tarpeen mukaisen hoivan ja hoidon. (Häikiö, van Aerschot, Anttonen 2011, 240.)

Se, mitä sosiaalisilla oikeuksilla tai sosiaalisella kansalaisuudella tarkalleen ottaen tarkoitetaan, vaihtelee ajasta ja länsimaisesta hyvinvointivaltiosta toiseen ja riippuu asianomaisesta yhteiskunnasta (Pajukoski 2011, 79). Kansalaisuus on monitasoinen ja vaikeasti määriteltävä käsite, mutta sen katsotaan rakentuvan yhteiskunnan jäsenyyden ehtojen, velvollisuuksien ja oikeuksien kautta. (Koskiahio, Nurmi & Virtanen 1999, 30.) Heli Valokivi (2004, 216) on tarkastellut kansalaisuutta näkökulmasta, jossa kansalaisuus toteutuu paikallisesti yksilön tai ryhmän ja yhteiskunnallisten instituutioiden välisissä kohtaamisissa. Valokiven mukaan kansalaisuuden ilmenemismuodot ovat paikkaan ja aikaan yhteydessä olevia prosesseja, ja jokaisen yksilön kohdalla kansalaisuus on yhteydessä yhteiskunnallisesti määriteltäviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja toteutuu ajallisesti tietyssä aikana ja paikallisesti tietyssä paikassa.

Anttonen ja Häikiö (2011b, 74) ovat kuvanneet pohjoismaista hyvinvoinnin tuottamisen tapaa seuraavasti: 1) palvelut on tarkoitettu kaikille riippumatta heidän taloustilanteestaan, 2) järjestelmä tarjoaa melko yhtäläisiä palveluja kautta maan, 3) suurin osa kansalaisista myös käyttää näitä palveluja tarvittaessa, 4) universalismilla voidaan myös tarkoittaa kansalaisen oikeutta palveluihin ja 5) kunnat tai alueelliset hallintoelimet vastaavat palveluiden järjestämisestä.

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslaki määrittää siten sosiaalisten oikeuksien toteutumisen julkisen vallan vastuulle ja liittää ihmisten ja yhteiskunnan suhteen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioajatteluun. (Häikiö, van Aerscht & Anttonen 2011, 240.) Valtio ohjaa kuntien toimintaa ja määrää kunnat suorittamaan niille määrättyjä lakisääteisiä tehtäviä. Kunnat ovat yhteiskuntamme alueellisia ja hallinnollisia perusyksiköitä. Niillä on itsehallinto, mikä tarkoittaa kuntalaisten oikeutta päättää itse omista asioistaan. Ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalaisista vaalein valittu kunnanvaltuusto. Kuntalaki (410/2015) on kuntien toimintaa koskeva yleislaki, jossa määritetään kuntien toimintaa, hallintoa ja taloutta. (Rönkkö 2007, 11–31.) Kunnilla on palvelutehtävä, jonka mukaan kuntien keskeisenä tarkoituksena on erilaisten taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien lieventäminen ja siten kuntalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Kunnat toteuttavat tätä hyvinvointi- ja palvelutehtävää tuottamalla lakisääteisiä peruspalveluja tai järjestämällä niitä asukkailleen. (Julkunen 2006, 261–264.) Sosiaalihuollon palveluista säädetään erityislaeissa, esimerkiksi hoivan ja avun tarpeenmukaisuutta ja kuntien toimintaa säädellään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Niin sanotussa vanhushuoltolaissa (980/2012) säädetään muun muassa iäkkään palvelutarpeisiin vastaamisesta, palvelujen saannista ja niiden laadusta. Koska kunnat ovat velvollisia järjestämään lakisääteiset peruspalvelut asukkailleen ja vastaavat siten

sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, saa ikäihmisen kansalaisuus osittain merkityksensä paikallisesti kunnallisessa palvelujärjestelmässä. Kuntalaisuus ja kunnan jäsenyys näyttäytyy siten yhtenä kansalaisuuden ilmenemismuotona.

1960- ja 1970-luvuilla palveluja rakennettiin kunnissa yhdenmukaisella tavalla tehtäväkohtaisen valtionapujärjestelmän ohjauksessa (Kröger 2009, 101), mistä johtuen kunnat ja kuntayhtymät miellettiin vain valtiollisen politiikan toimeenpanijoina (Julkunen 2001, 16). 1990-luvulla Suomessa toteutettiin laaja hallintoreformi, jonka voi katsoa kietoutuvan yhteen laajempaan hyvinvointivaltion muutoskertomukseen. Syitä *suunnanmuutokselle* (Julkunen 2001) on etsitty julkistalouden kriisistä, 1990-luvun syvästä taloudellisesta lamasta, keskiluokan voiman kasvusta, globalisaatiosta ja kansainvälisistä vaikutteista sekä uusliberaalista käänteestä (Häikiö, van Aerschot & Anttonen 2011, 241). Tärkeimpänä uudistuksena palveluiden kehittämisen kannalta pidetään vuoden 1993 alussa toteutettua ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmän muutosta. Valtionosuusuudistus poisti kuntien suunnitteluvollisuuden, normiohjauksen sekä suurimman osan kuntien hyvinvointipalveluihin kohdistuneesta valvonnasta. Valtiohallinto siirtyi käyttämään informaatio-ohjausta aikaisemman suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän tiukan talousohjauksen asemesta. (Kokko & Valtonen 2008, 13.) Ensimmäinen yksityistämiseen viittaava laki oli kuitenkin jo vuoden 1984 Valtava-uudistukseen liittyvä laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta. Laki mahdollisti kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ostamisen yksityisiltä toimintayksiköiltä. Huomattavaa on, että julkisen hallinnon uudistustyö oli aloitettu jo 1970-luvulla perusteena kansanvaltaisuuden, suunnitelmallisuuden ja tehokkuuden lisääminen. (Niemelä 2008, 13–15.)

1990-luvulla Suomessa elettiin murrosvaihetta. Pohjoismainen hyvinvointivaltio oli taloudellisessa kriisissä. Kunnissa resurssien vähentyessä ratkaisuja etsittiin valinnanvapauteen, kilpailuun ja New Public Management (NPM) –hallintoajatteluun perustuvista toimintamuodoista. (Sutela 2001, 420–421.) NPM-hallintoreformin päätavoitteena on yksityisen liike-elämän oppien sijoittaminen julkisen sektorin ympäristöön. New Public Management –ajattelun katsotaan lähteneen liikkeelle Ronald Reaganin Yhdysvalloista ja Margaret Thatcherin Iso-Britanniasta. Erityisesti julkisten palveluiden tuottamisen tavaksi uudenlaisen kuluttajakeskeisen toimintamallin otti 1990-luvun puolivälissä Blairin hallitus Iso-Britanniassa kutsuen itseään termillä ”New Labour” erottautuakseen vanhasta Labour-puolueesta. Sosiaalipalveluiden järjestämisessä tämä tarkoitti markkinoiden tai näennäismarkkinoiden luomista, tilaajan erottamista tuottajasta, kilpailumekanismin käyttämistä palveluiden parantamiseksi ja palveluiden käyttäjien aseman muuttumista asiakkaiksi tai

kuluttajiksi. (Shaw 2009, 19–23.) NPM-hallintouudistuksen taustalla vaikuttavasta uusliberalismista, ”jonka mukaan ihmisten hyvinvointia voidaan parhaiten edistää vapauttamalla yksilön yritteliäisyys ja osaaminen sellaisessa institutionaalisessa viitekehyksessä, jota määrittävät vahva yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaa kauppa” on Eräsaaren (2011, 189) mukaan tullut hegemoninen ajattelutapa, jonka vaikutukset ulottuvat jopa arkiajatteluun.

Suomessa kunnat ottivat käyttöön julkisten palveluiden tuottamisessa uusia toimintamuotoja: yksityistämisen, yhtiöittämisen ja ostopalvelut. Tämä on muuttanut kuntien roolia palveluiden tuottajista niiden järjestäjiksi. (Sutela 2001, 241.) Clarke (2004, 35-36) on eritellyt rakenteellisia markkinoistumisväyliä. Ensimmäisenä väylänä hän mainitsee sisäisten markkinoiden ja kilpailuun kannustavien olosuhteiden luomisen. Toiseksi Clarke puhuu suorasta yksityistämisestä eli palveluiden, organisaatioiden ja resurssien siirtämisestä yksityiselle, voittoa tavoittelevalle sektorille. Kolmanneksi Clarke mainitsee kilpailuttamiseen ja sopimuksiin perustuvan ulkoistamisen. Lisäksi Clarke puhuu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta (Public-Private Partnership) ja kokonaan uusien markkinoiden luomisesta esimerkiksi uusien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi. Suomessa monet kunnat ovat ottaneet käyttöön erilaisia tilaaja-tuottajamalleja, eli erottaneet palvelujen tuottamisen niiden tilaamisesta. Julkisen palvelusektorin osuuden kaventuessa sekä aidosti yksityisesti ostettavien palveluiden että verovaroin subventoitujen palvelujen osuudet ovat lisääntyneet. Lisäksi kunnat ovat omaksuneet erilaisia kilpailuttamiskäytäntöjä palveluiden järjestämiseksi ja rahoituspohjan laajentamiseksi. Julkispalveluiden ideaa määritellään siten radikaalisti uudella tavalla, ja puhutaankin hoivan markkinoistumisesta. (Häikiö, van Aerschot & Anttonen 2011, 241.)

1990-luvun julkisen hallinnon uudistusten jälkeen paikallisten toimijoiden rooli on korostunut. (Julkunen 2001, 16). Kunnissa on suuria eroja siinä, mitä palveluita ne tarjoavat kuntalaisilleen. Kuntien taloudelliset ja muut edellytykset vaihtelevat suuresti: asukasmäärä, koko, ikärakenne ja monet muut seikat vaikuttavat mahdollisuuksiin tarjota palveluita. Tutkimukset eivät kuitenkaan ole pystyneet osoittamaan, ovatko mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen paremmat pienillä vai suurilla kunnilla, osittain koska suuriin kuntiin kohdistuu myös suurempia vaatimuksia (Sutela 2001, 423). Kuntarajat vaikuttavat siihen, mitä hoivapalveluja kansalaisen saatavilla on. Erot kuntien välillä eivät siis selity pelkästään kunnallistaloudellisilla tai palvelutarpeisiin liittyvillä tekijöillä. Erityisesti tämä korostuu sellaisten palveluiden kohdalla, kuten ikäihmisten hoivapalvelut, joihin kansalaisilla ei ole vahvoja juridisia oikeuksia. Kunnat päättävät itse, kenelle ne vanhuspalvelunsa kohdentavat ja ketkä puolestaan jäävät ilman. (Kröger 2009, 102.)

Kansallisella tasolla tehtävät palvelujärjestelmää koskevat perusratkaisut koskettavat kaikkia kuntia. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa ollaan kallistuttu jälleen kohti vahvempaa keskusohjausta (Kröger 2009, 102), mistä esimerkkeinä ovat vanhushoivan laatusuositukset ja nyt käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistus (myöh. sote-uudistus). Kyseessä on historiallisen suuri hallinnon ja toimintatapojen uudistus, jonka tavoitteena sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen siirtyminen kunnilta maakunnille 1.1.2019. (alueuudistus.fi, Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016)

Suuri vaikuttaja suomalaisessakin sosiaalipolitiikassa on nykyisin Euroopan unioni. Euroopan unionin poliittinen diskurssi korostaa vapaita markkinoita, kuluttajuutta ja valinnan mekanismeja. (Palola 2011, 294–299.) Muun muassa sote-uudistuksen perusteluina on käytetty Euroopan unionin kilpailuoikeuden sekä perusoikeuksien toteuttamisen asettamia vaatimuksia (alueuudistus.fi, Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016). Myös Pohjoismaiset linjaukset esimerkiksi kansalaisten tasa-arvosta vaikuttavat kansalliseen päätöksentekoon ja siten myös kuntien toimintaan ja mahdollisuuksiin. (Kröger 2009, 101–102.) Pohjoismaita on perinteisesti pidetty yhtenäisinä hyvinvoinnin tuottamisen mallimaina, joiden teeseinä olivat solidaarisuuden, tasa-arvon ja turvallisuuden institutionalisoiminen sosiaalipolitiikan avulla (Hellsten 2011, 155). Kuitenkin Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2012, 48) huomauttavat, että juuri Ruotsi ja Suomi omaksuivat uuden julkisen hallinnan mekanismit, kun taas Norja ja Tanska ovat pitäneet tiukemmin kiinni pohjoismaisesta traditiosta.

Paikallisuus korostuu kansainvälistymisen myötä. Talouden integraatiossa ja esimerkiksi suuryritysten strategioissa kansallisvaltion rajat menettävät merkitystään. Yritysten toiminta, talouden kansainvälistyminen ja erityisesti ylikansallisvaltiollisten rakenteiden, kuten Euroopan unionin, on nähty kansallisvaltiollisen sosiaalipolitiikan uhkana. Integroitumisen nähdään johtavan sosiaalipolitiikan harmonisoitumiseen ja Euroopan yhteisen sosiaalipolitiikan muodostamiseen. Tällöin paikallisen hyvinvointipolitiikan, paikallisten toimijoiden ja paikallisten verkostojen rooli korostuu kansallisen sijaan. (Lehto 1998, 125.)

2.2 Hoivan käytännöt

Vanhojen ihmisten hoiva on erittäin monimuotoinen ja kiistelty aihe. Ikääntyneiden hoivaa on vaikea erottaa omaksi sosiaalipolitiikan osa-alueekseen, koska ikäihmiset tarvitsevat paljon esimerkiksi terveydenhuollon palveluita ja toisaalta hoivasta puhuttaessa tullaan ottaneeksi kantaa myös esimerkiksi ikäihmisten asumisjärjestelyihin. Hoivapolitiikassa täytyy ajatella myös

ikäihmisten toimeentuloa ja taloudellisia mahdollisuuksista hankkia hoivapalveluita. Anneli Anttonen ja Liina Sointu (2006, 82) määrittelevät hoivan kaikeksi sellaiseksi työksi, jonka tarkoituksena on auttaa ja ylläpitää ihmisten toimintakykyä, mutta joka ei ole sairaanhoidollista tai terveydenhuollollista. Hoivapolitiikan erottaminen terveydenhuollosta onkin yksi karkea jakolinja. Hoivapoliittista työtä ovat täten sekä jokapäiväiset arkiaskareet, kuten kaupassa käyminen tai siivous, että sellaisista elämän perustarpeista huolehtiminen kuten syöminen, juominen, peseytyminen ja vessassa käynti. Myös ikäihmisen mahdollisuuksia ylläpitää sosiaalisia suhteita ja osallistua yhteiskunnan toimintaan pidetään tärkeinä asioina elämäkokonaisuuden kannalta. (Anttonen & Sointu 2006, 82.)

Ikäihmisten hoivapalvelut voidaan jakaa kotihoitoon ja laitoshoidon palveluihin luetaan mukaan omaishoidon tuki, tukipalvelut, kotihoito (sisältäen kodinhoitoavun sekä kotisairaanhoidon) sekä tavallinen ja tehostettu palveluasuminen. Kotihoidon tukipalveluihin kuuluvat siivous, vaatehuolto, kylvytys, kuljetus sekä ateria-, saattaja- ja turvapalvelu. Laitoshoidon sisältyvät vanhainkotihoito ja terveyskeskusten vuodeosastohoito. Ympäri vuorokautisesta hoidosta puhuttaessa mukaan lasketaan tehostettu palveluasuminen, terveyskeskusten pitkäaikainen vuodeosastohoito ja tehostettu palveluasuminen. (Noro, Mäkelä, Jussmäki & Finne-Soveri 2014, 20.)

Hoivaa antavat sekä ikäihmisen omaiset että alan ammattilaiset. Vaikka Suomessa omaisilla ei ole lain mukaan velvollisuutta järjestää aikuisten perheenjäsentensä hoivaa ja toimeentuloa (Kröger 2009, 116), keskeisin tuki apua saavilla vuonna 2010 oli oma perhe eli puoliso, lapset ja lapsenlapset (Vilkko, Muuri & Finne-Soveri 2010, 75). Jopa Pohjoismaissa, joita on pidetty valtion takaamien formaalien hoivapalveluiden mallimaina, julkiset palvelut kuitenkin lähinnä täydentävät perheiden tuottamaa hoivaa (Kröger 2009, 115). 1980-luvulla omaishoidon kaltaiset hoivaetuudet tulivat osaksi suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Omaishoidon tuki on tänäkin päivänä erittäin tärkeä etuus niin tuen saajalle kuin yhteiskunnalle hoivavajeen täydentäjänä. Se on vaihtoehto sekä laitoshoidolle että kotiin tuotaville palveluille. (Anttonen 2009, 76–79.)

Anttonen (2009, 61–98) on jakanut hoivapolitiikan historian kolmeen vaiheeseen. Ensimmäistä vaihetta luonnehti köyhäinhoito, jolloin yhteiskunta huolehti vain niistä, joilla itsellään tai joiden omaisilla ei ollut riittäviä resursseja hoivan tuottamiseen. Laitokset, joihin köyhät ja sairaat ohjattiin, olivat vastaus sen ajan köyhälistön elatus- ja hoivaongelmiin. (Anttonen 2009, 62.) Vaivaistaloperinne selittää laitoshoidon keskeistä roolia vanhushoivassa. Laitoshoivan

järjestäminen on kuitenkin nykyisellään kallista, ja nykyisessä taloustilanteessa sen tilalle ja rinnalle ollaan etsimässä muita hoivan tuottamisen muotoja. (Anttonen & Sointu 2006, 82–83.)

Toisen vaiheen ajatuksena oli tarjota ”vähän kaikille” esimerkiksi kotipalvelun avulla ja liittää Suomi pohjoismaiseen universaaliin hyvinvointivaltiomalliin. 1960-luvulta alkaen naiset osallistuivat yhä enenevässä määrin työelämään, eikä aikaa jäänyt enää samalla tavalla läheisten hoivaan. Aluksi järjestöt, esimerkiksi Mannerheimin lastensuojeluliitto, ryhtyivät auttamaan lähinnä lapsiperheitä kodeissa. Myöhemmin valtio ryhtyi tukemaan kotiaputoimintaa, ja vuonna 1966 säädettiin laki kunnallisesta kotiaputoiminnasta. Kotipalvelu oli tarkoitettu kaikille, ja siten sen voidaan katsoa liittäneen sosiaalialan palvelut universalismin periaatteeseen. Nykyisellään asetelma on kääntynyt siten, että lapsiperheiden sijaan kotiapua saavat lähinnä vanhustaloudet. (Anttonen 2009, 71–76.) 1990-luvun lamaan saakka ja vielä jonkin aikaa sen jälkeen kuntien palkkaamat kotiaavustajat ja kodinhoitajat hoitivat vanhuksia ja huolehtivat vanhusten kotihoidosta. Paitsi että kotiaavustaja auttoi paitsi niin syömisessä kuin siivouksessakin, kotihoidolla vastattiin myös ihmisen sosiaalisiin ja turvallisuuden tarpeisiin. (Eräsaari 2011, 182.)

Vanhushoivassa ei koskaan ole saavutettu täyttä universalismia, vaikka sellainen tavoite 1960-luvulla kuvasi valtion ajatusta sosiaalipolitiikasta. Laitushoito oli alun perinkin tarkoitettu vain sellaisille vähävaraisille vanhuksille, vammaisille ja sairaille, joilla ei ollut huolehtimaan kykeneviä omaisia. Myöhemmin hoidon ja hoivan tarpeesta on tullut tärkein laitushoitoon, kuten vanhainkotiin, joutumisen tai pääsemisen kriteeri. Kotipalveluissa taas palvelun kysyntä on ylittänyt tarjonnan väestön vanhetessa ja laitushoitopaikkojen määrän supistuessa, jolloin palvelua on täytynyt kohdentaa yhä tarkemmin. Kotiaavun myöntämisessä on myös aina otettu huomioon omaisten, esimerkiksi puolison, mahdollisuudet hoivan tuottamiseen. Tämä on heikentänyt ajatusta tasapuolisesti kaikille tarjottavasta, universaalista palvelusta ja merkinnyt, että käytännössä ikäihmisillä ei ole subjektiivista oikeutta laitushoitoon eikä kotipalveluihin. (Anttonen 2009, 67–76.) Vertailtaessa Suomen vanhushoivamenoja muihin Euroopan maihin ja erityisesti Pohjoismaihin, huomataan että Suomessa vanhushoivamenot ovat eurooppalaisittain keskitasoa ja jäävät siten jälkeen vahvojen julkishoivamaiden eli muiden Pohjoismaiden tasosta (Anttonen & Sointu 2006, 114).

Nykyistä kolmatta vaihetta kuvaa kansainväliset ajatukset markkinaperiaatteiden käyttöönotosta myös hoivapalvelujen tuottamisessa sekä eri tavoin yksityisesti tai yhteisöllisesti tuotettujen palvelujen sovittaminen julkiseen palvelutuotantoon (Anttonen 2009, 54–98). Lea Henriksson ja Sirpa Wrede (2008, 136–137) kirjoittavat neljästä ikäihmisten hoivaan vaikuttaneesta ideologisesta

lähtökohdasta. Ensinnäkin perheenjäsenten tuottama hoiva määriteltiin parhaaksi ratkaisuksi hoivan järjestämiseen. Toiseksi palveluiden kustannustehokkuuden ja ikäihmisten valinnanvapauden lisäämiseksi otettiin käyttöön monituottajamalleja. Kolmanneksi lääketieteellinen ja sosiaalinen hoiva yhdistettiin yhteiseksi kotihoidon palveluksi, minkä seurauksena sosiaalinen näkökulma hoivaan jäi toissijaiseksi lääketieteellisen ja toimintakykyä ylläpitävän avun ollessa etusijalla. Neljäntenä ideologisena lähtökohtana on toiminut laitoshoidon purkaminen. Kotihoivaan siirtymistä on perusteltu kustannustehokkuudella, palvelun inhimillisyydellä ja asiakaslähtöisyydellä sekä asiakkaan lisääntyvällä valinnanvapaudella.

Monituottajamallien käyttöönotolla viitataan hyvinvoinnin tuottamisen uudenaiseen sekamalliin ja palveluiden tuottajien moninaistumiseen. 1980-luvulla alettiin kansainvälisesti enenevissä määrin puhua hyvinvointipluralismista (*welfare mix tai mixed economy of welfare*). (Kröger 2009, 112–115.) Ikäihmisten palveluissa on tapahtunut huomattava muutos kohti yksityisesti tuotettuja palveluja. Sosiaalipalveluista yksityisten palvelutuottajien osuus vuonna 2008 oli noin kolmasosa. Henkilöstömäärällä mitaten yksityisen sektorin suurimmat toimialat olivat juuri ikääntyneiden palveluasuminen ja hoitolaitokset. Verrattuna vuoteen 2000 yksityisten sosiaalipalveluiden henkilöstömäärä kasvoi 25 900 työntekijällä, mikä vastaa jopa 83 prosentin kasvua. (Arajärvi & Väyrynen 2011, 1–4.) Hyvinvointiyhteiskunnassa myös järjestöillä, vapaaehtoistyöllä, perheillä, verkostoilla ja yksilöillä on entistä suurempi vastuu (Anttonen & Sipilä 2000, 268–269). Esimerkiksi erilaiset järjestöt tuottivat vuonna 2008 suurimman osuuden ensi- ja turvakodeista sekä päihdehuollon asumispalveluista. Tilastotietojen valossa huomattavaa on, että yksityisten palveluntuottajien tuloista suurin osa tulee kunnilta, jotka ostavat sekä yritysten että järjestöjen tuottamia sosiaalipalveluita. Kotitaloudet ja työnantajat ostavat lähinnä yksityistä päivähoitoa ja kotipalvelua, mutta niiden osuus yksityisen sektorin rahoituksesta on pieni. (Arajärvi & Väyrynen 2011, 4.)

Ikäihmisten palveluiden keskeisenä tavoitteena on viime vuosikymmeninä ollut mahdollistaa vanhusten asuminen kotona. Ikäihmisten palveluiden laatusuositus (2013) ja vanhuspalvelulaki (980/2012) painottavat kotihoitoa laitoshuollon hoivan sijaan. Tilastotiedon valossa selkeä rakennemuutos on myös tapahtunut. Vuoden 2005 loppuun mennessä ikääntyneiden laitoshoidossa eli vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla oli noin 14 prosenttia vähemmän asiakkaita kuin vuonna 1995. Kotihoitoasiakkaiden kokonaismäärä on sen sijaan hieman kasvanut, kuitenkin niin, että kotipalvelua ja kotisairaanhoidoa saavat asiakkaat ovat yhä huonokuntoisempia ja iäkkäämpiä. (Voutilainen ym. 2007, 154–167.) Palvelurakenneuudistusta on taloudellisten säästöjen

ohella perusteltu muun muassa palveluiden laadun parantamisella, yksilöllisyydellä ja iäkkäiden osallistumismahdollisuuksien voimistumisella. Uudistuksella on pyritty turvaamaan ikääntyneiden oikeus asua omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. (Blomgren & Einiö 2015, 334.)

1990-luvun lopulla ikäihmisten palvelukentälle ilmaantui uusi asumismuoto, tehostettu palveluasuminen. Palveluasumisella oltiin väljästi tarkoitettu nykyaikaista asumismuotoa, jossa asunto saattoi olla rakennettu inva-mitoitusmääräykset täyttäen. Eläminen palveluasunnossa ei välttämättä tarkoittanut sitä, että asukas olisi tarvinnut henkilökohtaisia palveluja. Tehostettu palveluasuminen määriteltiin tarkoittamaan sellaista asumista, jossa palveluja oli tarjolla ympäri vuorokauden. Simo Kokon ja Hannu Valtosen (2008, 21) mukaan palvelurakennemuutoksen ehkä tärkeimmäksi muutokseksi muotoutuikin vanhainkotihoiton ja jossain määrin terveyskeskussairaalahoiton korvautuminen tehostetulla palveluasumisella. Kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sekä yksityisasunnoissa asuvat että tavallisissa tai ympärivuorokautista hoivaa tarjoavissa palvelutaloissa asuvat lasketaan avohoidon palvelujen piiriin eli ovat tilastollisesti kotihoiton asiakkaita (STM 1806/2009).

Palveluseteli on ollut keskeinen osa palveluiden yksityistämisen ja markkinoistumiskehitystä (Koskiahho 2008, 18–28). Kotipalvelu oli Suomessa ensimmäinen toimiala, jossa palveluseteli otettiin käyttöön vuonna 2004. Myöhemmin käyttöä laajennettiin koskemaan koko sosiaali- ja terveyspalveluiden kenttää lukuun ottamatta päivystyspalveluja ja tahdosta riippumattomia hoitoja. Palveluseteli oli vastaus valinnanvapauden vaatimuksiin ja omiaan korostamaan aktiivista kuluttajuutta passiivisen kansalaisuuden sijaan. Toisaalta palveluseteli lisää asiakkaan vastuuta palvelun laadusta ja hinnasta. Palvelusetelin katsottiin myös lisäävän palvelujen läpinäkyvyyttä, lisäävän kilpailua ja alentavan kustannustasoa. Myös sosiaali- ja terveydenhuoltolakien uudistamistyössä valinnanvapaus ja asiakaskeskeisyys on otettu huomioon. Yksi periaate on, että asiakas on vapaa valitsemaan oman hoitopaikkansa ja mahdollisesti myös häntä hoitavan terveydenhuollon ammattilaisen. (Palola 2011, 288–294.) Anneli Anttosen (2009, 96) mukaan palveluseteliin liittyy kuitenkin myös useita ongelmia: palvelujen kustannukset saattavat kohota, kaikki eivät pysty tai jaksaa tehdä valintoja ja arvioida palvelun laatua, setelit suosivat hyvin toimeentulevia ja saattavat lisätä yksityisten vakuutusten suosiota.

Eräs hyvinvointipalvelujen monituottajakulttuuria suosinut uudistus on ollut kotitalousvähennyksen käyttöönotto. Suomessa veroja maksava henkilö voi vähentää verotuksessaan kotitalous- tai hoivakuluja, esimerkiksi siivousta. Verovähennystä voi saada kotitalous-, hoiva- tai hoitotyöstä sekä asunnon kunnossapito- tai perusparannustyöstä. Kotitaloustyötä on esimerkiksi siivous,

ruoanlaitto, vaatteiden huolto ja pihan hoito. Tavanomainen hoiva- ja hoitotyö voi olla esimerkiksi vanhuksen tai lapsen hoitamista hoidettavan kotona. (Vero.fi, Kotitalousvähennys 2016.) Esimerkiksi Tampereella siivousta tarvitsevia ihmisiä kehoitetaan hankkimaan tukipalveluita yksityiseltä sektorilta ja käyttämään hyväksi kotitalousvähennystä. (Tampereen kaupunki 2012, Opas ikäihmisille; Kotitori, avain palveluihin 2013.)

Henrikssonin ja Wreden (2008, 139) mukaan julkisen vastuun kaventuminen ikäihmisten hoivasta on tarkoittanut palveluiden piiriin pääsyn vaikeutumista. Ikäihmisten palveluihin ei ole vahvoja juridisia oikeuksia ja ne ovatkin selvästi tarjontavetoinen palvelumuoto. Palveluun varataan kunnissa tietyt resurssit, jotka kohdennetaan niitä eniten tarvitseville. Toisin on esimerkiksi subjektiivisiin oikeuksiin lukeutuvassa päivähoitossa, jonka palveluja on järjestettävä kustannuksista välittämättä. (Kröger 2009, 102–103.) Suosittu keino määritellä palvelutarpeita on mitata ikäihmisten toimintakykyä erilaisin geriatriseen tietoon perustuvien mittarein. Tämä on tarkoittanut ikäihmisten luokittelua siten, että keskisuuria palvelutarpeita omaavat ihmiset saavat nyt kotihoivaa, joka keskittyy perustarpeisiin, kuten syömiseen, liikkumiseen ja peseytymiseen. Suuria palvelutarpeita omaavat saavat tehostettua kotihoivaa tai viimesijaisesti asumiseen liittyvää hoivaa, kuten vanhainkotihoivaa. Pienet palvelutarpeet sen sijaan jäävät kokonaan julkisen palvelutuotannon ulkopuolelle. Julkisten hoivapalveluiden päämääränä on tarjota viimesijaista hoivaa perheenjäsenten tuottaman hoivan tai markkinoilta ostetun hoivan jälkeen. (Henriksson & Wrede 2008, 146.)

Tehokkuutta hoivapalveluihin on etsitty yksityistämällä, keskittämällä, pilkkomalla ja yksinkertaistamalla niitä. Eräsaari (2011) ottaa esimerkin vanhusten kunnallisesta kotihoidosta, jonka lisäämiseen julkinen valta nyt kannustaa. Asiakkaan yksilöllinen palvelu muuttuu massatuotannoksi (esimerkiksi ruokapalvelut). Palveluita pirstotaan: sen minkä ennen hoiti yksi kunnallinen kotiavustaja, hoitaa nyt jopa kymmenen eri tuottajaa niin julkiselta, yksityiseltä kuin kolmanneltakin sektorilta. Vaihtuvat kotiin tulevat ihmiset aiheuttavat turvattomuutta ja hämmennystä ikäihmisen elämään. Palvelut ovat jatkuvan muutoksen tilassa, mikä tekee niistä vaikeasti hahmotettavia ja hallittavia. Jos ikäihmisillä ei ole asioista kiinnostuneita omaisia, he saattavat jäädä kokonaan ilman palveluita. Järjestelmä edellyttää ikääntyneiltä sellaisia resursseja, joita heillä ei ole. Laitokseen haluava vanhus siirtyy luukulta toiselle etsiessään sopivaa sijoituspaikkaa. Eräsaari tiivistää: yksityistäminen ja yhteisöllistäminen ovat kaksi vallalla olevaa trendiä. Yhteisöllistämällä tarkoitetaan tässä suvun ja omaisten vahvaa hoivaroolia ja vastuuta hoivasta. Yksityistämällä viitataan kalliiden yksityisten palvelujen nopeaan lisääntymiseen, jolloin

köyhät ja alemman keskiluokan ikäihmiset joutuvat sinnittelemään entistä huonommilla julkisilla palveluilla tai elämään jopa kokonaan ilman niitä. (Eräsaari 2011, 181-202.)

Kuntien huono taloustilanne yhdistettynä kasvavaan palvelutarpeeseen on pakottanut kunnat etsimään menokevennyksiä tässä ja nyt, ilman että suurta periaatekeskustelua on ehditty tai haluttu käydä. (Eräsaari 2011, 181–203.) Elina Palolan (2011, 284) mukaan markkinoistuminen, asiakkaan aseman ja valinnanvapauden korostaminen on toiminut jonkinlaisena yleisvastauksena palveluiden järjestämisen kysymyksiin. Muutosta vanhuspalveluissa on selitetty erityisesti sillä, että vanhuspalveluilla ei ole puolustajaa poliittisella kentällä, ei etujärjestöä tai vaikutusvaltaisia professionaaleja. Toisaalta ikääntyneiden omat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset resurssit vaihtelevat paljon; siis myös avun ja hoivan tarpeessa on suuria yksilöllisiä eroja. (Anttonen & Sipilä 2012, 44-45.)

3. IKÄIHMISET VALITSIJAINA

Tässä luvussa käyn läpi tutkielman keskeisiä kuluttajuuteen liittyviä teoreettisia käsitteitä aiemman tutkimuskirjallisuuden avulla. Ensin syvennyn tarkastelemaan sitä, miten kansalaisuuskeskeiseen ajatteluun on tullut mukaan idea kuluttajasta (hyvinvointi)markkinoilla. Toisessa alaluvussa keskityn tarkastelemaan kuluttajuutta korostavan diskurssin avainkäsitettä, valintaa.

3.1 Kuluttaja mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun

Hyvinvointivaltioiden markkinaorientoitumisen ja yksityisten toimijoiden lisääntymisen voi katsoa muuttaneen palvelun käyttäjän roolin kuluttajaksi palvelumarkkinoille (Greve 2010b, 1). John Clarke ym. (2007, 9–26) esittävät kolme teoreettista ajatusmallia, joiden kautta kuluttajan nousua keskeiseksi yhteiskunnalliseksi figuuriksi voidaan tarkastella. Ensimmäinen näistä teoriasuuntauksista pohjautuu Anthony Giddensin ja Ulrich Beckin ajatuksiin refleksiivisen modernin sosiologiasta. Giddensin (1994, 4–7) mukaan refleksiivisen modernin taustalla on ajatus kiihtyvistä globalisaatiosta, joka muuttaa käsityksiä ajasta ja paikasta. Kansainvälisillä tapahtumilla on vaikutusta meidän elämäämme, ja esimerkiksi arkisilla valinnoillamme on merkitystä myös globaalisti. Tämä ajan ja paikan muuttuminen on osittain johtanut jälki-traditionaalisen sosiaalisen järjestyksen ilmaantumiseen, mikä taas tarkoittaa perinteiden roolin kyseenalaistamista. Perinteitä ei hylätä, mutta niitä ei enää pidetä itsestään selvinä selityksinä. Perinteiden joutuessa kyseenalaistetuiksi yksilöt joutuvat yhä enenevässä määrin pohtimaan tekemiään valintoja ja valintojensa seurauksia sekä suodattamaan kaikenlaista päätöksiin vaikuttavaa informaatiota, mistä Giddens puhuu sosiaalisena refleksiivisyytenä. Refleksiivinen moderni ja kuluttajuuden esiinmarssi on seurausta sellaisten perinteiden, kuten byrokraattisten, hierarkkisten auktoriteettien ja perinteisen sosiaalisen (esimerkiksi luokkien ja statuksien) järjestyksen syrjäytymisestä. Refleksiivisessä modernissa yksilöt voivat luoda itselleen uuden ”kuluttajan” identiteetin tekemiensä kulutusvalintojen pohjalta.

Clarke ym. (2007, 9–26) ehdottaa toiseksi selitysmalliksi poliittista talousteoriaa. Sosiaalisia suhteita määrittää teoriasuuntauksen mukaan talous (kuten markkinat, pääomien kasautuminen) ja politiikka (luokkakysymys, kapitalistinen yhteiskuntajärjestys). Refleksiivisen modernin teorian on

poliittisen talousteorian näkökulmasta kritisoitu unohtaneen sellaisia jatkuvuuksia, kuten luokkasuhteet, jotka hellittämättömästi kuuluvat kapitalistiseen tuotantotapaan, nykyisin jopa globaalissa mittakaavassa. Poliittisen talousteorian mukaan muutos kansalaisesta kuluttajaksi on seurausta neo-liberalististen ajatusten valtaanpääsystä. Pääomaa on vapautettava yhä enenevässä määrin sen kahleista, kuten kansallisvaltioiden aiheuttamista rasitteista. Tällöin markkinoiden logiikka tulee hallitsemaan yhä enemmän erilaisia tiloja ja suhteita. Erityisesti poliittinen talousteoria katsoo kansalaisuuden muuttumisen kuluttajuudeksi heikentävän julkista eetosta ja julkisen alan käytäntöjä sekä yksityistävän että yksilöllistävän niitä.

Kolmas Clarken ym. (2007, 9–26) ehdottama teoriasuuntaus perustuu Michel Foucault’n ajatuksiin hallintamentaliteetista. Foucault käytti hallintamentaliteetin käsitettä kuvaamaan hallinnan käytäntöjen ja hallinnallisen ajattelun yhteyttä. Hallintamentaliteetin selitysmallissa liberalismi näyttäytyy selittävänä tekijänä, hallintamentaliteettina, joka hallitsee yksilöitä etäältä ja ikään kuin ”sisältä päin”. Liberalismi ei siis ole vain poliittinen filosofia tai ideologia, jonka mukaan sosiaalisia suhteita järjestetään. Kansalainen muuttuu kuluttajaksi sekä niin, että hän on kuluttamisen käytäntöihin liittyvä subjekti sekä niin, että kuluttajuuden idea muuttaa hänen suhdettaan julkiseen valtaan ja myös elämän muille osa-alueille. Kansalainen ei siis ole vain hallittavissa oleva objekti, toiminnan kohde, vaan hallinnan subjekti, jonka mentaliteetti on muuttunut kohti liberalistia arvoja.

Caroline Glendinning (2009, 177–178) huomauttaa, että vaatimus suurempaan valinnanvapauteen ja kuluttajakeskeiseen palvelujen järjestämisen tapaan ei ole seurausta vain ylhäältä päin tulevista (top-down) hallitusten kunnianhimoisista päämääristä, vaan kyseessä on myös alhaalta päin (bottom-up) tulevista vaatimuksista. Jo 1980-luvun alusta lähtien erilaiset ryhmät, kuten naisten, potilaiden ja hoivaajien sekä seksuaalivähemmistöjen asiaa ajavat kansalaisliikkeet ovat esittäneet tyytymättömyytensä palvelujen joustamattomuuteen ja epäluotettavuuteen. He ovat vaatineet äänensä parempaa kuulumista yhteiskunnassa sekä oikeutta valinnanvapauteen ja oman elämänsä hallintaan. (Newman & Tonkens 2011, 9.) Kuluttajuuskeskustelussa on siten kysymys neoliberalien ajatusten ja sosiaalisten ja ihmisoikeuksien vaatimuksien lähentymisestä, kuitenkin niin että viime aikoina neoliberalit ylhäältä päin tulevat (top-down) päämäärät näyttäisivät hallinneen keskustelua (Glendinning 2009, 177–178). Janet Newman ja Evelien Tonkens (2011, 10) ovat myös huomauttaneet, että sellaiset ajatukset, jotka oli alun perin tarkoitettu yksilöitä oikeuttaviksi ja heidän valtaansa lisääviksi, ovatkin politiikkadokumenteissa helposti kääntyneet yksilöiden velvollisuuksiksi ja heidän vapauttaan rajoittaviksi toimiksi.

Iso-Britanniassa on keskustelua käyty sanojen ”choice” ja ”voice” välillä. Valinta (choice) esittää palvelujen käyttäjän nimenomaan *kuluttajana*, joka valitsee haluamansa palvelun ja ohjaa rahansa siihen. Jos palvelu ei miellytä, voi hän ”äänestää jaloillaan” tai vaihtaa palvelun mielestään parempaan (exit). Tällöin käyttäjä itse omilla toimillaan osallistuu palveluiden ja järjestelmän parantamiseen ja kehittämiseen. Äänivalta (voice) taas asemoi palveluiden käyttäjät *kansalaisiksi*, joiden osallistumismahdollisuudet ovat politiikan ja demokratian keinoissa. Valinnanvapauden lisäksi muutospuheeseen kuuluvat esimerkiksi sellaiset termit kuin osallisuus, yksilöllisyys, asiakaskeskeisyys ja käyttäjälähtöisyys. Nämä kaikki termit kuuluvat ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” diskurssiin, joka on lähtöisin Iso-Britanniasta mutta josta on tullut sittemmin myös Pohjoismaissa koko hyvinvointivaltiota ja sen palvelujärjestelmää uudistava ohjenuora. (Palola 2011, 300–301.)

Clarke ym. (2007) näkevät kansalaisuuden muutoksen olevan kuluttajuuden esiinmarssia. Esimerkiksi Newman ja Tonkens (2011) ja Suomessa esimerkiksi Raija Julkunen (2006, 206) nostavat aktiivisuuden kansalaisuuden uudelleenmuotoilun perusideologiaksi. Newman ja Tonkens (2011, 12–15) asettavat *valinnan* yhdeksi aktiivisen kansalaisuuden osatekijäksi, *vastuun* ja *osallisuuden* rinnalle. Asian voi tulkita siis myös niin, että kuluttajuus on osa ”aktiivisen sosiaalipolitiikan” ideaa. Valinta, vastuu ja osallistuminen kietoutuvat toisiinsa osana laajempaa hyvinvointivaltion muutuskertomusta. Taustalla on huoli sosiaalipolitiikan kustannuksista, kannustinloukuista ja erityisesti työttömien ammatillisista ja moraalisisista työvalmiuksista sekä näkemys, että ”vanha” sosiaalipolitiikka teki ihmisistä määrittelyjen avuttomia ja etuuksista riippuvaisia kohteita (Julkunen 2006, 206).

Newman ja Tonkens (2011, 12–15) ovat toimittamansa kirjan johdannossa eritelleet aktiivisen kansalaisuuden kolmea avainkäsitteitä. *Valinta* liitetään yksilön valtaan tehdä itseään koskevia päätöksiä, ja erilaiset palveluiden käyttäjäryhmät ovatkin vaatineet joustavampia ja helpommin saatavilla olevia palveluita. Huomio on kuitenkin nyt siirtynyt ryhmien ja julkisen sijasta kohti yksilöä, joka hankkii markkinoilta tarvitsemansa hyödykkeet. Valinnan korostaminen (choice) jättää muut vaikuttamiskeinot (voice) taka-alalle. Kuitenkin valinnanvapaus lisää kuluttajan valtaa ja mahdollistaa uudenlaisen politiikan tekemisen kuluttajavalintojen pohjalta: esimerkiksi ruoan luomutuotantoon ja ympäristökysymyksiin on pystytty vaikuttamaan ja muuttamaan yksilöiden käsityksiä poliittisiksi toimenpiteiksi.

Vastuu itsestä ja muiden hyvinvoinnista on toinen aktiivisen kansalaisuuden pääteeseistä. Aktiivisen kansalaisen korostaminen on tuonut esiin sellaisia elämän osa-alueita, joilla yksilöt ovat perinteisesti toimineet informaalisti –kuten hoivanneet läheisiä, auttaneet naapuriaan tai toimineet

yhteisön kehittämiseksi. Aktiivinen sosiaalipolitiikka haluaa tuoda esiin nämä alueet ja korostaa niiden merkitystä ja laajentaa tällaista yksilöiden toimintaa elämän muillekin osa-alueille. Vastuun kysymykset liittyvät julkisen ja yksityisen rajojen uudenlaisiin määrittely-yrityksiin. (Newman & Tonkens 2011, 12–15.) Briitta Koskiahho (2008, 14) huomauttaa, että Suomessa on pala palalta tehty muutoksia, jotka siirtävät vastuuta suoraan kansalaisille. Esimerkkejä tällaisista toimista on esimerkiksi verotuksen tekeminen kannustavammaksi, julkisten palvelujen maksujen korottaminen, palvelusetelin käyttöönotto ja palvelujen ulkoistaminen. *Osallistuminen* on kolmas aktiivisen kansalaisuuden ulottuvuus. Tällä halutaan painottaa niitä keinoja, joilla yksilöt kutsutaan osallistumaan omaa elämäänsä koskevaan päätöksentekoon ja ”arkipäivän politiikkaan”: tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset asukasillat ja arviointikeskustelut. (Newman & Tonkens 2011, 12–15.)

Keskustelussa kansalaisuuden saamista merkityksistä voi nähdä kolmenlaista suhtautumista tapahtuneisiin muutoksiin. Erittelen seuraavaksi muodostamani kolmijaon siitä, miten kuluttajan tulemiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun on aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa suhtauduttu.

1) *Kansalaisesta kuluttajaksi*. Ensimmäisen näkökulman mukaan kansalaisuuden sisällössä on tapahtunut muutos kansalaisesta kuluttajaksi. Esimerkiksi Robert Denhardt ja Janet Denhardt (2001, 393) ovat tunnistanee new public management -ajatteluun liittyvän käsityksen kuluttajasta, joka toimii yksilöllisesti ja oman etunsa mukaisesti. Myös esimerkiksi Marianna Fotaki (2009, 88) on tunnistanut New public management -ajattelun ja kuluttajuutta korostavan poliittisen retoriikan yhteyden. Uudenlaisen markkinavetoisen hallintatavan taustaoletuksena on uusklassisen taloustieteen näkemys ihmisistä rationaalisina kuluttajina, jolla on selkeät halut ja tavoitteet.

Muutos kansalaisesta kuluttajaksi on nähtävissä erityisesti poliittisiin puheisiin ja asiakirjoihin perehtyvässä tutkimuksessa. Iso-Britanniassa esimerkiksi Clarke (2006, 423–439) on osoittanut New Labour -puolueen puheiden ja politiikka-asiakirjojen korostavan kuluttajuutta palveluiden järjestämisen tapana ja laittaneen kuluttajan muutosretoriikan keskiöön. Suomessa Anttonen ja Häikiö (2011a) ovat tutkineet kansallisia ja paikallisia politiikkadokumentteja vuosilta 2001–2008 ja todenneet vanhushoivaa koskevien politiikka-asiakirjojen kertovan poliitikoiden ja asiantuntijoiden pitävän ikäihmisiä ”vastuullisina ja tietoisia valintoja tekevinä kansalaisina, joilla on tukenaan vahvat sosiaaliset verkostot ja käytössään paitsi taloudellista myös kulttuurista pääomaa toimia monimutkaistuvassa palvelumailmassa kuluttajina (lainaus Häikiö, van Aerschoot & Anttonen 2011, 239-240)”, eli toisin sanoen asettavat ikäihmiset selkeästi kuluttajiksi palvelumarkkinoille.

2) *Kansalainen ja kuluttaja rinnakkain*. Kuluttajan nousemisessa keskeiseksi yhteiskunnalliseksi figuuriksi ja osaksi yhteiskunnallista keskustelua on kysymys ihmisen ja yhteiskunnan muuttuvista suhteista. Toisen näkökulman mukaan kansalaisuus saa monitasoisia merkityksiä, ja yksilöllä voi olla useita päällekkäisiä ja rinnakkaisia rooleja. Näkökulma kritisoi kuluttajuuspuheen antavan liian yksinkertaistetun kuvan kansalaisuuden saamasta merkityssisällöstä.

Henry Mintzberg (1996, 76–78) on tutkinut ihmisen rooleja hallinnan näkökulmasta. Hänen mukaansa jokaisella meistä on neljä roolia yhteiskunnassa: kuluttaja, asiakas, kansalainen ja alamainen (customer, client, citizen, subject). Tärkein näistä hänen mukaansa on kansalaisen rooli. Kansalaisella on oikeuksia yhteiskunnassa, jotka ylittävät kuluttajan tai asiakkaan mahdollisuudet. Kansalaisella on esimerkiksi oikeus käyttää moottoritietä ja saada sosiaalista ja taloudellista turvaa esimerkiksi julkisesti neuvotellun talouspolitiikan ansiosta. Samaan aikaan ihminen on alamainen, jolla on velvollisuuksia, kuten verojen maksaminen, armeijaan meneminen tai neuvoteltujen sääntöjen noudattaminen yhteisen ja laajemman hyvän vuoksi. Asiakkaina saamme käyttää julkisen vallan professionaalisia palveluja, kuten terveydenhuoltoa ja koulutusta. Nyt meille julkisen vallan toimesta tarjotaan myös kuluttajan roolia. Mintzberg viittaa yhdysvaltalaisessa autoteollisuudessa paljastuneeseen tietoiseen laadun heikentämiseen ja kritisoikin kuluttajanäkökulman sopivan huonosti julkisten palvelujen toteuttamisen tavaksi.

Yiannis Gabriel ja Tim Lang (1995) ovat eritelleet kuluttajan saamia merkityssisältöjä ja ovat löytäneet useita näkemyksiä: kuluttaja valitsijana, viestijänä, tutkimusmatkailijana, identiteetin etsijänä, hedonistina, uhrina, kapinallisena, aktivistina ja kansalaisena. Puhuttaessa kuluttajasta voidaan siten tarkoittaa useita ja epäyhtenäisiä rooleja, riippuen mistä teoreettisesta näkökulmasta kansalaisuutta tarkastellaan. Marianna Fotaki (2009, 87–94) on tutkinut palvelun käyttäjien itselleen antamia rooleja hyvinvointivaltion eri sektoreilla: terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa ja koulutuksessa. Tutkimus osoitti, että eri käyttäjäryhmät eri palvelusektoreilla toimivat asiakkaina eri tavoin. Esimerkiksi valinnan tekemisen katsottiin sopivan parhaiten koulutuksen alueelle ja huonoiten terveydenhuoltosektorille. Kansalaisuus saa erilaisia merkityksiä riippuen siitä, mikä palvelusektori on kyseessä. Fotakin mukaan palveluiden käyttäjät eri palveluiden kohdalla identifioituvat esimerkiksi palvelun käyttäjiksi tai potilaiksi, mikä ei vastaa kahtiajakoa kansalaisen ja kuluttajan roolien välillä.

Häikiö (2010) on tutkinut Tampereen tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon liittyviä politiikka-asiakirjoja ja etsinyt niistä kansalaisille avautuvia rooleja ja toimintamahdollisuuksia. Tutkimuksen mukaan paikallistason politiikkadokumenteissa on tunnistettavissa kuntien asukkaiden osittain

muovautuneen kuluttajuuden hengessä asiakkaiksi, joilla on yksilölliset tarpeet ja toiveet. Tarjolla on kuitenkin useita muitakin rooleja. Poliittikkadokumenteissa kuntalainen nähdään äänestäjänä, vaaleissa valtuutettuna edustajana, asiantuntijana, kuluttajana, asukkaana ja osallistujana erilaisilla palveluiden kehittämisen areenoilla. Tämä ei anna kuvaa ainoastaan new public management -ajatteluun perustuvasta ajattelumallista, jossa markkinoilla toimiminen nähdään parhaaksi tavaksi yhteisen hyvän kehittämiseen, vaan liittyy kansalaisuuskäsitykseen myös poliittiselle vasemmistolle tyypillisen ajatuksen osallistuvasta demokratiasta. Osallistuvan demokratian ajatuksen mukaan osallistuminen ja suora vaikuttaminen nähdään toisenlaisena ratkaisuna yhteisen hyvän kehittämiseen.

3) *Kansalainen ja kuluttaja toisilleen vastakkaiset.* Kolmas suhtautumistapa on kriittinen kuluttajuuspuhetta kohtaan. Kansalainen ja kuluttaja katsotaan toisilleen vieraiksi arkkityypeiksi, joiden motiivit ja päämäärät ovat erilaiset ja yhteensovittamattomat. Esimerkiksi Elina Palola (2011, 309) viittaa Zygmunt Baumanin (1998) ajatuksiin, joiden mukaan hyvinvointivaltion olemassaolon kannalta on tärkeää, että kansalaisuus koostuu ihmisten elinehtojen, tarpeiden ja ihmisoikeuksien *samuuden* ajatuksesta. Kuluttajat sen sijaan pyrkivät valinnoillaan juuri *erottautumaan* toisistaan. Tämä perustavanlaatuinen ero on ongelmallinen näiden kahden käsitteen yhteensovittamisessa.

Myös Clarke ym. (2007, 2) ovat tunnistaneet kansalaisen ja kuluttajan tyyppien erilaiset lähtökohdat. Kansalainen on *julkinen* käsite, joka yhdenvertaisena toisten kanssa tuo esiin yleisen, vallitsevan mielipiteen. Kansalaisuutta uusinnetaan ja määritetään julkisissa poliittisissa käytännöissä, mikä tekee kansalaisesta myös myös *poliittisen käsitteen*. Kansalaisuutta määrittää tasa-arvoa korostavat horisontaaliset suhteet, kuten yhdenmukaisuus lain edessä tai samanarvoisuus äänestystilanteissa. Kansalaisilla on yhteinen velvollisuus toisiaan kohtaan. Kansalaisten yhteinen hyväksyntä antaa valtuutuksen julkiselle vallalle, toisaalta julkinen valta takaa kansalaisille turvalliset olosuhteet elämänsä elämiseen. Vertikaalisesti kansalaisuutta luonnehtii sellaiset suhteet, jotka liittävät kansalaisen julkisen vallan alaisuuteen. Kuluttaja sen sijaan on *yksityinen* käsite. Kuluttajaa motivoivat henkilökohtaiset halut ja tavoitteet. Hän toteuttaa omia intressejään yksityisissä kaupantekotilanteissa, joissa osallisina ovat ostaja ja myyjä, ja johon julkisen on vaikea tarttua. Kuluttaja sijoittuu siis taloudellisten suhteiden kentälle, ja on *talouden käsite*. Kuluttaja on vapaa käyttämään varansa parhaaksi katsomallaan tavalla. (Clarke ym. 2007, 2.)

Sakari Möttönen (1997, 58–59) on väitöskirjassaan viitannut Pollitin (1993) esittämään managerialismin kritiikkiin. Sen mukaan julkisten organisaatioiden johtamisen perusta on erilainen

kuin yksityisellä sektorilla, jolloin tulosjohtamisajattelun ja julkisen toiminnan välille muodostuu ristiriitoja, mikä näkyy myös ristiriitaisuutena kansalaisuuden saamissa merkityksissä. Julkinen johtaminen tapahtuu toimintaympäristöissä, joissa on erilaisia ja ristiriitaisia päämääriä ja prioriteetteja. Julkinen sektori tuottaa paljon sellaisia toimintoja ja palveluja, joista puuttuu kilpailuelementti. Julkisella sektorilla myös tuotannon ja palvelun yhteys resursseihin on epäselvä ja eri toiminnoissa erilainen. Julkisten palveluiden asiakkuus on siten monitahoinen ilmiö. Julkisessa toiminnassa palvelun käyttäjiä ei voida pelkästään pitää kuluttajina ja asiakkaina vaan myös kansalaisina, joilla on erilainen suhde palveluihin kuin yksityisen sektorin asiakkailla.

Vastakkainasettelussa on osittain kysymys kahtiajaosta poliittisen vasemmiston ja oikeiston näkemysten välillä. Sosialistit ja sosiaalidemokraatit näkevät, että julkinen valta ja kansalaisuus ovat turvana ja tukipilareina markkinoilla tapahtuvien oikkujen ja vastoinkäymisten varalta. Liberaalit tai myöhemmin neo-liberaalit taas ovat päinvastaista mieltä. Heidän mukaansa markkinat ovat tehokkain ja vaikuttavin keino järjestää yhteiskunnan toiminta, koska markkinat ovat dynaamiset ja joustavat tilanteen mukaan. Tämän ajattelutavan mukaan julkinen valta vain häiritsee markkinoiden toimintaa. (Clarke ym. 2007, 3.)

3.2 Valinnanvapaus kuluttajuusdiskurssin keskiössä

Elina Palola (2011, 283) ehdottaa sanaa *valinnanvapaus* yhdeksi vallitsevan yhteiskunnallisen ja sosiaalipoliittisen muutostermnologian lippulaivaksi. Yksilön valinnanvapaudesta on muodostunut keskeinen termi ja tavoite palvelujärjestelmän kehittämisessä. Valinnanvapauden käsitteeseen liitetään myös ajatukset nykyistä kansalaislähtoisemmästä yhteiskunnasta, asiakaskeisemmästä palvelujärjestelmästä sekä ihmisten osallisuudesta ja itsemääräämisoikeudesta. Ajatellaan, että valinnanvapaus tekee passiivisesta kansalaisesta aktiivisen kuluttajan, kuten esimerkiksi erilaisissa politiikka-asiakirjoissa esitetään (Clarke 2006; Anttonen & Häikiö 2011). Yksinkertaistaen tämä antaa kuvan joko passiivisesta etuuskansalaisesta tai itsetietoisesta kuluttajasta. (Palola 2011, 300.)

Esimerkiksi Clarke (2006, 425) on kuvannut valinnanvapautta parhaana palvelujen järjestämisen tapana pitävää teoriaa termillä Public Choice Theory, johon liittyy kaksi näkökulmaa. *Ensinnäkin*, valinta lisää kuluttajan valtaa ja hallintaa omasta elämästään. Tämä mahdollistaa yhä yksilöllisempien sovelluksien tekemisen palveluiden repertuaarista. (Shaw 2009, 29.) Caroline Glendinning (2009, 180–183) toteaa tämän tärkeäksi erityisesti sosiaalipalveluissa. Valinta liittyy kokemukseen ihmisoikeuksista, itsemääräämisoikeudesta, kansalaisuudesta ja sosiaalisesta hyväksynnästä. Tämä on erityisen tärkeää vammaisille, mutta myös esimerkiksi ikäihmisille.

Valinta tarkoittaa Glendinningin mukaan myös itsenäisyyttä, joka näille ihmisille tarkoittaa mahdollisuutta valita ja siten kontrolloida omaa elämäänsä. Kun apua tarvitaan intiimeissä päivittäisissä rutiineissa ja esimerkiksi syöminen on toisen ihmisen varassa, on Glendinningin mukaan tärkeää itsenäisyyden ja elämän arvokkuuden kannalta hallita sitä, kuka, milloin ja miten näitä toimia suorittaa. *Toisen* näkökulman mukaan valinta on tehokas menetelmä vain, jos se yhdistetään kilpailua korostaviin olosuhteisiin. Paitsi, että valinta lisää kuluttajan valtaa ja hallintaa, se saa näin myös esiin parhaimmat toimijat ja käytännöt. Markkinoiden avaaminen uusille hyvinvointipalveluiden tuottajille luo näkökulman mukaan tehokkuutta, parantaa hallinnan laatua ja takaa rahalle enemmän vastinetta. (Shaw 2009, 29–31.)

Suomessa Raija Julkusen (2006, 203) mukaan valinnanvapautta ja siihen liittyvää palveluntuottajan vaihtamismahdollisuutta (exit) on perusteltu hyvin samankaltaisin perustein. *Ensinnä* kysymys on ihmisten valtaistamisesta ja siitä, että he haluavat olla oman elämänsä tekijöitä myös hyvinvoinnin ja terveyden saralla. Tämän on mahdollistanut tiedollisen kuilun kaventuminen professionaalien ja tavallisen keskiluokan välillä. Informaatioyhteiskunnassa kansalaisilla on monenlaisia väyliä saada tietoa sairauksista ja niiden hoidosta. Jan Klavus (2010, 39) on tutkinut suomalaisten kehittämistoiveita terveydenhuollossa. Mahdollisuus valita lääkäri/hoitopaikka nousee tärkeämmäksi kehittämistoiveeksi kuin esimerkiksi kustannusten alentaminen. Mielenkiintoista on, että vuonna 2004 lisää valinnanmahdollisuuksia toivoi 65 prosenttia vastanneista, kun taas vuonna 2009 luku oli vain 50 prosenttia. Kaikkein tärkeimmäksi kehittämistoiveeksi nousi kuitenkin hoitoonpääsyn nopeuttaminen. *Toiseksi* valintaa perustellaan ohjausvaikutuksella. Valinnanmahdollisuudet ja palveluntuottajan vaihtamismahdollisuudet muokkaavat palvelukenttää kansalaisten toivomaan suuntaan. (Julkunen 2006, 203.)

”Valinta” Clarken (2006, 432) mukaan tarkoittaa todellisuudessa useita prosesseja: yksilön tarpeiden arvioimista, laskutuskäytännöistä sopimista sekä kilpailevien tarpeiden järjestämistä ja prioriteettien asettamista. Julian Le Grand (2005, 201) on myös avannut valinnanvapauden ulottuvuuksia. Siihen liittyy valintaa palvelun (millaista hoitoa/palvelua?), palveluntuottajien (mikä sairaala/koulu/päiväkot?), ammattilaisen (kuka lääkäri/hoitaja/sosiaalityöntekijä?), ajankohdan (heti/maanantaina, aamulla vai illalla?) ja palvelukanavan (kasvokkain/netissä/puhelimessa?) välillä. Briitta Koskiahon (2008, 286) taas on jakanut valinnan kolmeen ”vapausasteeseen”. Alhaisin näistä on valinta palvelupaikkojen tai palveluntuottajien välillä, toisena asteena valinta erilaisten palvelun sisältöjen välillä ja korkeimpana vapausasteena julkisesti rahoitettu henkilökohtainen budjetti, jonka ansiosta palveluja tarvitseva henkilö voi hankkia palveluita budjetin ja

hoitosuunnitelman puitteissa hyvinkin vapaasti. Suomessa henkilökohtaisen budjetti ei ole laajasti käytössä, mutta esimerkiksi Tampereella on henkilökohtaista budjettia kokeiltu vuonna 2014 omaishoidon toimintamallina (Sola, Kortnesniemi & Patronen 2015, 28).

Valinnanvapauden lisäämiseen sosiaali- ja terveystalveluissa liittyy paljon ongelmia ja kysymyksiä ilman vastauksia. Bent Greve (2010a, 8–14) on eritellyt kuusi ehtoa, joiden on toteuduttava, että valinta palvelumarkkinoilla ei heikentäisi oikeudenmukaisuutta. Näitä ovat 1) toimivat markkinat, 2) riittävä ja tarkka informaatio, 3) matalat transaktiokustannukset, 4) tuottajan motivaation selkeys, 5) ”kermankuorinnan” ehkäiseminen sekä 6) luottamus palveluntuottajiin. Liitän toisiinsa *ensimmäiseen* sekä *kolmannen* ehdon, toimivat markkinat sekä transaktiokustannukset. Jotta voidaan luoda toimivat markkinat ja mahdollistaa valinnan tekeminen, tarvitaan valittavia vaihtoehtoja useampi kuin yksi. Tämä luo kustannuksia, jotka ovat yhteydessä esimerkiksi sellaisiin käytännön asioihin kuten liikennöintiin, informaation tuottamiseen ja levittämiseen sekä sellaisiin hallinnollisiin asioihin kuten säätelyyn, erilaisten palvelusopimusten tekemiseen ja palvelumaksujen keräämiseen. Transaktiokustannukset ovat oleellisia oikeudenmukaisuuden kannalta siksi, että kulut olisi voitu mahdollisesti käyttää myös itse hyvinvoinnin tuottamiseen. Toimiviin markkinoihin liittyy esimerkiksi hoivan mittaamisen ongelmat sekä laadun että määrän osalta. Se, minkä joku kokee hyväksi hoivaksi, ei välttämättä sovi toiselle. On myös mahdollista, että yksityinen toimija toimii vain esimerkiksi arkipäivisin, kun taas hoivaa tarvitaan joka päivä. Vaarana on myös yksityisen monopolin syntyminen, jolloin palveluiden hinnat saattavat nousta ja palvelun laatu mahdollisesti laskea kilpailun puuttuessa. Julkiselta sektorilta vaaditaan siten vahvempaa säätelyä ja valvontaa palveluiden laadusta ja hinnoista sekä siitä, että myös heikoimmilla on valmiudet palveluiden saamiseen.

Toinen ja kenties suurin ongelma erityisesti vanhusten hoivan parissa on taloustieteen termien ”epäsymmetrinen informaatio”, mikä viittaa asiakkaan vaikeuteen tehdä perusteltuja hinta-laatuvertailuja. Tarvittavaa informaatiota voi olla huonosti saatavilla tai sitä ei ole esitetty mielekkäässä muodossa. Sosiaali- ja terveystalvelujen asiakkaat voivat olla alentuneella kognitiokyvyllä varustettuja ihmisiä, avuttomia tarvitsijoita tai tahdonvastaisten toimien kohteita, jotka eivät pysty valitsemaan tai joiden hoidon luonteeseen kuuluu asiantuntijan määrityksen noudattaminen. (Julkunen 2006, 203.) Elina Palola (2011, 302) viittaa Greenerin (2007) kuluttajakäyttäytymisen arkkityyppeihin: rationaalinen valitsija (johon koko valintapainotteinen sosiaalipolitiikka perustuu) ja ”hyväuskoinen hölmö”. Hyväuskoinen hölmö ei kykene tekemään itselleen parasta valintaa, vaan on helposti johdateltavissa harhaan tai ei edes välitä koko asiasta.

Greve (2010a, 8) huomauttaa myös, että yksilön elämänlaatu saattaa jopa heikentyä, koska valinnan tekeminen voi olla stressaavaa ja turhauttavaa ja pelko väärän valinnan tekemisestä voi yltyä ylitsepääsemättömäksi. Tämän vuoksi valinta voi jäädä kokonaan tekemättä, jolloin valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen itse asiassa voi yksilön kohdalla johtaa jopa palvelutason heikentymiseen.

Neljäs ja viides Greven (2010a, 8–14) ehdoista liittyvät myös toisiinsa, kyse on palveluntuottajan motiiveista ja siitä, kuinka tuottajat valitsevat asiakkaansa. Kun kyse on esimerkiksi autokaupasta, myyjä ei välttämättä paljasta kaikkea tietoaan potentiaaliselle ostajalle saadakseen tavarán myytyä. Tämä tapa ei kuitenkaan sovi hoivamarkkinoille, jolloin julkisen tehtävä onkin valvoa, että palveluntarjoajat noudattavat hyviä myyntiperiaatteita. Kyse on myös siitä, että palveluntuottajille avautuu mahdollisuuksia valita itse asiakkaansa, esimerkiksi tulotason tai fyysisen kunnon mukaan, jolloin paljon hoivaa tarvitsevilla ja vähävaraisilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia palveluiden saamiseen. *Kuudes* ehdoista, luottamus palveluntuottajiin, liittyy myös esimerkiksi oikean informaation saamiseen ja jakamiseen. Asiakkaan on voitava luottaa siihen, että palvelu on luvutunkaltaista, koska palveluntuottajan vaihtaminen myöhemmin on ongelmallista.

Virginia Held (2006, 13–14) on kirjoittanut hoivaetiikasta, jota voidaan pitää myös moraaliteorianä. Teoria kritisoi liberalistista ajatusta omaa etuaan etsivästä yksilöstä, joka on itsenäinen, toisista riippumaton ja rationaalinen. Oleellista on huomata, että kaikki tarvitsevat hoivaa erityisesti lapsuudessa, mutta suurin osa elämänsä eri vaiheissa myös sairaana ja vanhuudessa. Ihmiset siis eivät pysty aina olemaan itsenäisiä ja muista riippumattomia ja hoivaa tarvitaan juuri siksi. Rationaalisia valintoja korostava ajattelu istuu hoivapolitiikan alueelle huonosti, koska hoivattava nimenomaan tarvitsee apua eikä kykene rationaaliseen päätöksentekoon. Keskeistä hoivaetiikassa on myös ajatus siitä, että ihminen on aina suhteessa muihin ihmisiin ja erilaisten yhteisöjen jäsen. Individualistinen toiminta on mahdollista vain, kun ympärillä oleva yhteisö tekee sen mahdolliseksi. Suhteemme esimerkiksi perheeseemme kutsuu meitä myös pitämään heistä huolta ja ottamaan vastuuta heidän hyvinvoinnistaan eikä toimimaan vain oman etumme mukaisesti. Ihmisyyteen kuuluvat osatekijät, kuten empatia, sensitiivisyys muiden tarpeille, tarve saada ja antaa apua ja hoivaa ja tiettyihin elämänvaiheisiin kuuluva riippuvuus muista ihmisistä asettuvat erilaiseen valoon kuin individualismia ja rationaalisia valintoja hyvinvoinnin edellytyksenä pitävä ajattelu. Erilainen näkökulma on myös viime vuosina korostuneella ajatuksella aktiivisesta kansalaisuudesta ja ihmisten omasta vastuusta, valinnoista ja osallistumisesta. (van Aerschot 2014, 23.)

Suuri riski on myös eriarvoisuuden lisääntyminen. Kun raha tarkoittaa valtaa valita, automaattisesti huono-osaisemmat ja vähemmän omistavat jäävät rikkaan väestönosan varjoon, ja valitsevat ”siitä mitä jää jäljelle”. Hyväosaiset ja koulutetut ihmiset osaavat artikuloida tarpeensa selkeämmin ja ovat kenties tottuneet toimimaan professionaalien kanssa, kun taas huono-osaisemmat osaavat huonommin sukkuloida palveluverkossa ja esimerkiksi antaa palautetta. On myös esimerkiksi huomauttava, että hyväosaisille valinta oli mahdollista jo aiemmin hankkimalla palveluita yksityisiltä markkinoilta. (Shaw 2009, 31–32.)

Kuluttajuuspuheen ympärillä leijuu monimutkainen todellisuus, eikä valinnanvapauden kysymyksiä ole Palolan (2011, 284–285) mukaan analysoitu tarpeeksi. Raija Julkunen (2006, 205) nostaa esiin yhden valinnanvapauteen liittyvän mielenkiintoisen asetelman. ”Valinta” tarkoittaa nykykeskustelussa useimmiten nimenomaan yksityisten vaihtoehtojen tarjontaa, mekanismia, jolla voi ”valita ulos” julkisista järjestelmistä tai tuottajista. Jos ratkaisuna julkisesti tuotettujen palveluiden epäkohtiin käytetään aina mahdollisuutta valita yksityinen palvelu, jää julkisen järjestelmän kehittäminen huomiotta. Tällä voi olla radikaaleja seurauksia nykyisenkaltaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle ja sen legitimitetille.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tässä luvussa kerron, kuinka tämä tutkimus on toteutettu. Aluksi esitän varsinaiset tutkimuskysymykset ja asetan tutkimuksen päämäärät. Kerron kulttuurintutkimuksesta, jota olen käyttänyt teoreettis-metodologisena näkökulmana ja suhtautumistapana sekä aineistoon että sen sisältä paljastuviin valinnanvapaudelle annettuihin merkityksiin. Tämän jälkeen kerron aineiston analyysin toteuttamisesta ja diskursiivisesta luennasta analyysi- ja tulkintamenetelmänä. Lopuksi kerron, kuinka aineiston analysointi sujui käytännössä.

4.1 Tutkimustehtävä

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on ikäihmisten valinnanvapaus hoivapalveluissa. Tutkin valinnanvapautta analysoimalla kunnallisten viranomaisten tulkintoja ikäihmisille mahdollistuvasta valinnanvapaudesta hoivapalvelujärjestelmässä. Kunnallisia viranhaltijoita on haastateltu ”Kuka tuottaa, kuka maksaa ja kuka hyötyy? Palvelumarkkinoiden paikallinen hallinta ja vanhushoivan käytännöt” -hanketta varten. Hanke on Tampereen yliopiston hoivan ja sosiaalipolitiikan tutkimusryhmän hanke ja sen ovat rahoittaneet yhteistyössä Kelan tutkimusosasto, Tampereen yliopisto sekä Suomen Akatemia.

Tutkimukseni päämääränä on selvittää, miten kunnalliset viranomaiset haastattelupuheessaan tulkitsevat ikäihmisten valinnanvapautta ja millaisiin valitsijarooleihin ikäihmiset näiden tulkintojen mukaan sijoittuvat. Avautuuko ikäihmiselle kenties sellaisia valinnan paikkoja, jotka tekevät hänestä ”rationaalisen kuluttajan palvelumarkkinoilla” kuten kuluttajuuden diskurssi ehdottaa, vai asettaako kunnallinen toimintaympäristö omine rajallisine resursseineen ikäihmisen pikemminkin (passiivisen) kuntalaisen rooliin?

Tästä lähtökohdasta kysyn:

- Millaisia merkityksiä viranomaiset antavat ikäihmisten valinnanvapaudelle?
- Millaisiin tulkintakehyksiin viranomaiset asettavat ikäihmiset valitsijoina?

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, millä tavoin viranomaisten tulkinnat ikäihmisten valinnanvapaudesta suhteutuvat kansalaisuudesta käytyyn aiempaan keskusteluun. Aiemman

tutkimuskirjallisuuden perusteella ennakko-oletuksenani on, että viranomaisten haastattelupuheessa ikäihmisille on tarjolla useita päällekkäisiä rooleja, kuitenkin niin, että sekä kunnan merkitys ikäihmisille eli niin sanottu kuntalaisuuden tulkintakehys että vapaata valintaa ja markkinoita korostava kuluttajuuden tulkintakehys nousevat viranomaisten tulkinnoissa esiin. On mielenkiintoista nähdä, miten valinnanvapaus suhteutuu näihin tulkintakehyksiin. Tosin sanoen, näyttäytyykö kuluttajuus tai kuntalaisuus hallitsevana tulkintamallina vai nouseeko joku aivan muu tulkintakehys hallitsevaksi?

Asetettuun tutkimuskysymykseen vastaan järjestämällä ja tulkitsemalla kuuden kunnallisen viranomaisen haastattelupuhetta. Havaintojani tulkitSEN diskursiivisten tulkintakehysten läpi, joita aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella ovat esimerkiksi kuntalaisuuden ja kuluttajuuden tulkintakehykset. Seuraavissa luvuissa kerron merkitysten tutkimisesta analyttisenä tutkimusmenetelmänä sekä kulttuurintutkimuksesta laajempänä metodologisena viitekehysenä. Avaan näihin liittyviä taustaoletuksia, kuten sosiaalista konstruktionismia ja viimeiseksi kerron, kuinka tutkimus käytännössä toteutettiin.

4.2 Kulttuurintutkimus metodologisena näkökulmana

Kielellisten käytäntöjen tutkiminen liittyy oleellisesti kulttuurintutkimuksen kenttään, ja sillä voidaan saada tietoa ympäröivän yhteiskunnan toiminnasta. Kielenkäyttö on inhimillistä ja sosiaalista toimintaa, ja kielellä ja yhteiskunnalla on moniulotteinen ja dynaaminen suhde. Siksi kieltä tutkimalla opitaan tietoa myös ympäröivästä yhteiskunnasta sekä ajasta ja paikasta. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 13.) Emme kieltä käyttäessämme vain kuvaa maailmaa jossa elämme, vaan luomme merkityksiä ja samalla järjestämme ja rakennamme sosiaalista todellisuutta, toisin sanoen konstruoinme ajatuksiemme ja puheemme kohteet. Merkityssysteemit eivät kuitenkaan vain kumpua sattumanvaraisesti yksittäisen ihmisen pään sisältä, vaan neuvottelemme merkityksistä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Merkityssysteemit siis rakentuvat osana *sosiaalisia käytäntöjä*. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 21–26). Tätä kielenkäytön tutkimuksen peruslähtökohtaa kutsutaan sosiaalisesti konstruktivismiksi. (esim. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 12.)

Kielen käyttö ja muu todellisuus ovat erottamattomasti yhteenkietoutuneita. Konstruktionismilla ei siis tarkoiteta sitä, että erotettaisiin kielen käyttö ”oikeasta” todellisuudesta. Pertti Alasuutarin (1999, 58) mukaan kulttuurintutkimukselle on tyypillistä korostaa yhteiskunnan merkitysvälitteisyyttä. Tämä tarkoittaa sitä, että näemme sekä aineelliset että käsitteelliset asiat

erilaisten merkityssysteemien avulla. Esimerkiksi ”pöytä” on todellisuuden realiteetti ja voimme konkreettisesti lyödä varpaamme siihen, mutta tuolloinkin teemme tulkinnan ”pöydästä” suhteessa muuhun ympäristöön: emme voi tarkastella asioita tai esineitä ilman niiden merkityksellistämistä, toisin sanoen siirtyä tulkinnattomaan todellisuuteen. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 21.)

Kieli ei ole vain ikkuna toisen ihmisen ajatuksiin, vaan kieltä käyttämällä ja muokkaamalla tullaan tuottaneiksi erilaisia lopputuloksia. Eri tilanteissa kieltä käytetään eri tavoin, ja onkin diskursiivisen tutkimuksen kannalta mielenkiintoista, miten ja millä ehdoilla maailmaa ja tapahtumia merkityksellistetään ja millaisia seurauksia tällä toiminnalla on. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 11–15.) Konstruoidessaan ympäröivää todellisuutta puheessaan tulee kielen käyttäjä tuottaneeksi jonkinlaisia seurauksia, funktioita. Puheesta voidaan löytää *tilannekohtaisia funktioita*, jotka ovat tietoisia tai tiedostamattomia ilmaisuja, joilla puhuja tulee aktualisoineeksi tai luoneeksi tiettyjä potentiaalisia asiointiloja. Tilannekohtaisten funktioiden ohella puheesta voidaan erottaa myös laajoja, *ideologisia seurauksia*. Nämä ovat mielenkiintoisia siinä mielessä, että ne liittyvät diskurssien ja vallan yhteenkietoutumiseen. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 41–45.) Ei siis ole samantekevää, millaisia merkityksiä käyttäjä puheessaan eri asioille antaa, eli mitkä sosiaalisen todellisuuden versiot saavat hallitsevan aseman (Jokinen & Juhila 1993, 97).

Voimme kuvata yhtä ja samaa ilmiötä, kuten tässä tutkielmassa ikäihmisten valinnanvapautta, hyvin eri tavoin käyttämällä erilaisia kielellisiä resursseja. Kielen käyttäjä, kuten haastateltava henkilö tekee valintoja paitsi kielenkäytön mikrotasolla (kielioppi, rakenteet, sanastot), myös diskursiivisten (tulkintakehykset, narratiivit) ja sosiaalisten (identiteetit, valtakysymykset) merkitysjärjestelmien tasoilla. Mielenkiinnon kohteena onkin, miten näitä resursseja käytetään ja mitä seurauksia tehdyillä valinnoilla on. Jokainen valinta tuo mukanaan aiempien käyttökontekstien painolastia. Valintoihin kytkeytyy myös ympäröivän kulttuurin, yhteiskunnan ja sen instituutioiden arvoja ja normeja. Näin myös yksittäinen lausahdus, kommentti tai muu kielenkäytön palanen antaa tietoa laajemmin ympäröivästä kulttuurista ja yhteiskunnasta. Tässä palataan sosiaalisen konstruktivismin perusajatuksen: kielenkäyttö rakentaa maailmaamme ja toisaalta maailma (konteksti) vaikuttaa siihen, miten kieltä käytetään. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 16–18.)

Arja Jokinen ja Kirsi Juhila (1999, 54–66) ovat kuvanneet merkitysten tutkimuksen sisäisiä painotuksia ulottuvuusparien kautta. Yksi näistä pareista on tilanteisuus–kulttuurinen jatkumo. Tällä tarkoitetaan sitä, että merkitysten tuottaminen on aina sidottu tilanteiseen, paikalliseen prosessiin, kuten esimerkiksi haastatteluun, jolloin merkitysten tuottamista tarkastellaan ”tässä ja nyt” tapahtuvana toimintana. Toisaalta merkityksellistämisen tavat ovat aina sidottuja diskursiiviseen

ilmastoon ja kielellisiin käytäntöihin. Jos muodostettaisiin jana kuvaamaan tilanteisuuden ja kulttuurisen jatkumon välistä jatkuvuutta ja toisaalta niiden välisiä painotuseroja, sijoittuisi oma tutkimukseni jotakuinkin janan keskivaiheille. Kulttuuri kehystää analyysiani siten, että olen aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella kontekstualisoinut varsinaisen analysoitavan aineiston osaksi aiempaa kansalaisuudesta ja kansalaisuuden merkityssisällöstä käytyä keskustelua. En ole kuitenkaan sitonut tiukasti sitä aiempaan keskustelun kenttään, joten on mahdollista, että esiin nousee myös yllättäviä asioita tai teemoja. Keskustelu valinnanvapauden ja kansalaisuuden saamista merkityksistä on kuin kulttuurinen virta, ja analysoimani viranomaisten käsitykset valinnanvapaudesta ovat nousevat tuosta virrasta. Tilanteinen ja kulttuurinen jatkumo ovat vastavuoroisessa suhteessa eli kulttuurinen merkitys ei väkisin tunkeudu yksittäiseen puhetilanteeseen. Kulttuuriset merkitykset ovat puhetilanteissa toimijoiden käytössä olevia tulkintaresursseja, joita muovataan, haastetaan ja uusinnetaan. (Jokinen & Juhila 1999, 54–66.)

Alasuutari (1999, 71–73) kirjoittaa kulttuurintutkimuksesta toimijoiden ja rakenteiden kautta. Hän korostaa, että yksilöllisimmiltäkään vaikuttavat tulkinnat eivät koskaan täysin pohjimmiltaan ole yksilöllisiä tai ainutkertaisia. Toisaalta kulttuuriset rakenteetkaan eivät ole olemassa sinänsä, vaan ne tulevat uusinnetuiksi ja ”julkilausutuiksi” ihmisten toiminnassa. Merkitysrakenteet eivät siis käytä tai määritä ihmistä, vaan yksilöt maailmaa jäsentäessään tulevat käyttäneeksi ”merkitysjärjestelmiä”, ”kulttuurisia jäsennyksiä” tai ”tulkintarepertuaareja”.

Kulttuurintutkimukselle tyypillistä on katsoa kulttuurin ja merkitysjärjestelmien liittyvän erottamattomasti vallan ja politiikan kysymyksiin (Alasuutari 1999, 25). Juha Virkin (1997, 140) mukaan kulttuuri on prosessi ja kamppailu, jossa kulttuuriset käytännöt ja merkityksenannot kietoutuvat valtasuhteisiin. Jokinen ja Juhila (1993, 98) mainitsevat, että haastattelupuheen ja poliittisten päätösten välisen yhteyden pohtiminen voi avata väylän yhteiskunnallisia olosuhteita ylläpitäviin laajempiin käytäntöihin. Poliittiset päätökset tässä tutkimuksessa tulevat esiin aiemmista tutkimuksista (esim. Häikiö, van Aerschot & Anttonen 2011, Palola 2011, Clarke 2006), joissa on todettu poliittisen retoriikan muovautuneen kohti kuluttajuutta korostavaa puhetapaa. Tässä tutkielmassa mielenkiinnon kohteena onkin, näkyykö tämä diskurssi operatiivisen tason johtajien puheissa hegemonisena, vai ilmeneekö aineistosta kenties muita vahvoja diskursseja? Onko todella niin, että ”ikäihmiset ovat vastuullisia ja tietoisia valintoja tekevinä kansalaisia” kuten kuluttajuuden tulkintaresurssi meille ehdottaa?

Kulttuurintutkimus ei kuitenkaan ole yhtenäinen tieteenala, eikä sillä ole omaa doktriinia tai metodologiaa. Kulttuurintutkimuksessa on ”siis pyrkimys hankkia, ymmärtää ja jäsentää tietoa

määrätyissä aika-tiloissa sellaisin lähestymistavoin ja metodein, jotka arvioidaan kriittisestä ja valta-aspektiin liittyvästä näkökulmasta näissä aika-tiloissa hyödyllisimmiksi ja tehokkaimmiksi” (Virkki 1997, 141). Alasuutarin (1999, 58-63) mukaan kulttuuri ei ole jotakin muusta yhteiskunnasta erillistä, vaan sisältyy arkielämään, maailman hahmottamiseen ja mielekkääksi kokemiseen. Koko yhteiskunnan toiminta ja yhteiskuntaelämä pohjautuu merkityksenantoon; siis yhteiskuntatieteellinen tutkimus on kulttuurintutkimuksen näkökulmasta merkitysten tutkimista.

4.3 Diskursiivinen tulkintakehys analyysivälineenä

Yllä olen pohtinut kieltä sosiaalisen todellisuuden rakentajana ja yhteiskunnan ja kulttuurin vastavuoroista suhdetta kielellisissä käytännöissä tuotettuihin merkityksiin. Maailma on täynnä sille annettuja merkityksiä, jotka ovat rinnakkaisia tai keskenään kilpailevia. Päästäksemme käsiksi analyysin raakamateriaalissa (tässä tapauksessa haastatteluaineistossa) esiintyvään merkityssysteemien kirjoon, on aineistoa jollakin tapaa analysoitava. Alasuutarin (1999, 39) mukaan laadullinen analyysi koostuu kahdesta (teoreettisesta) vaiheesta, *havaintojen pelkistämisestä* ja *arvoituksen ratkaisemisesta*. Merkityssysteemien analyysissä tarvitaan lisäksi perusteltua tulkintaa, joka pohjautuu tutkijan ja aineiston väliseen vuoropuheluun (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 28).

Analyysin ensimmäisen vaiheen eli *havaintojen pelkistämisen* olen tehnyt aiemman tutkimuskirjallisuuden ohjaamana. Alasuutarin (1999, 40) mukaan tässä vaiheessa aineistoa tarkastellaan vain tietyistä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta, ja keskitytään siihen mikä on kulloisenkin kysymyksenasettelun kannalta olennaista. Tässä tutkielmassa valinnanvapaus on aiemmasta kirjallisuudesta esiinnoussut teema, joka on johdattanut raakahavaintojen tekemistä. Analyysiyksiköitä ovat erilaiset lauseet tai muutaman virkkeen pituiset lausahdukset, jotka edustavat yhtä ajatuskokonaisuutta. Havaintojen pelkistämällä Alasuutari (1999, 39–40) tarkoittaa paitsi aineiston tarkastelua tietyistä näkökulmasta, mutta myös havaintojen yhdistämistä. Tällöin aineisto tiivistyy, koska yksittäiset pelkistetyt analyysiyksiköt yhdistetään yhdeksi havainnoksi tai harvemmaksi havaintojen joukoksi. Tässä tutkielmassa raakahavainnot yhdistyivät ensin sellaisten alaotsikoiden alle kuten esimerkiksi ”itsemääräämisoikeus”, ”valittaminen”, ”ikäihmisen omat resurssit” tai vaikkapa ”pidempään kotona”. Nämä alaluokat yhdistin pääluokiksi, jotka nyt muodostavat valmiin analyysin luvut.

Analyysin toisessa vaiheessa, *arvoituksen ratkaisemisessa* on kysymys tulosten tulkinnasta (Alasuutari 1999, 44). Kutsun aineiston tulkintamenetelmääni *diskursiivisten käytäntöjen*

tutkimiseksi tai diskursiiviseksi luennaksi. Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan *diskurssianalyysistä* samalla kuitenkin painottaen, että se ei ole selkeärajainen tutkimusmenetelmä vaan pikemminkin väljä teoreettinen viitekehys. Oman tutkimukseni kannalta oleellista on myös, että diskurssianalyysissä ei tutkita diskursseja tai repertuaareja sinänsä, vaan painopiste on erityisesti toimintaulottuvuudessa ja siinä, miten ne aktualisoituvat erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Diskurssianalyysi sallii erilaisia menetelmällisiä painotuksia ja sovelluksia ja vaatii siten tutkijalta määrittelyjä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 17–28.)

Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (1993, 27) määrittelevät sekä diskurssin että repertuaarin käsitteet *verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta.* Diskursseja voi löytää paitsi keskusteluista, myös yhteiskunnan käytänteistä tai jonkun yhteiskunnallista toimintaa ohjaavan tahon toiminnasta. Sara Mills (1997, 7) viittaa Discourse-kirjassaan Michel Foucault’n ajatuksiin diskursseista. Ensimmäinen näistä on laajin, jonka mukaan diskurssi on yleinen julkilausumien alusta; diskurssina voidaan pitää kaikkia tekstejä ja lausahduksia, joilla on jokin merkitys tai vaikutus todellisessa maailmassa. Toinen määritelmä diskurssille on ”yksilöitävissä oleva ilmauksien joukko”. Tällä Foucault viittaa sellaisiin lausahduksien joukkoihin, jotka ovat jollain tapaa säänneltyjä tai sisältävät itsessään jonkinlaisia pakkokeinoja. Toisin sanoen niissä diskurssi ja valta kietoutuvat toisiinsa, kuten esimerkiksi feminismiin tai imperialismiin diskursseissa. Kolmannen määritelmän mukaan diskurssi on säänneltyä toimintaa, joka selittää lausahduksien joukkoa. Tällä viitataan tutkimukseen, joka ei niinkään ole kiinnostunut lausahdusten sisällöstä vaan niistä säännöistä ja tavoista, joilla lausahduksia tuotetaan.

Termiä *diskurssi* ei voi määritellä tyhjentävästi tai vain yhdellä tapaa. Tutkijan on perustellusti valittava, mitä hän diskurssilla tarkoittaa. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 26.) Tässä tutkielmassa olen tulkinnut luokiteltuja raakahavaintoja aiemmasta tutkimuksesta nousseiden *tulkintakehysten* avulla. Kysymys on kuntalaisuuden tulkintakehyksen laajentumisesta kohti kuluttajuuden tulkintakehystä, jonka kärkihankkeena on valinnanvapauden korostaminen. Ymmärrän diskurssit kulttuurisissa käytänteissä muodostuneina resursseina, joita operatiivisen tason johtajat haastattelutilanteessa tulevat eri tavoin ottaneeksi käyttöön. Pietikäinen & Mäntynen (2009, 27) tulkitsevat diskurssit (*a discourse*) *historiallisesti suhteellisen sitkeiksi, vuorovaikutustilanteesta toiseen käytetyiksi ja tunnistettavissa oleviksi tavoiksi merkityksellistää ja kuvata asioita, ilmiöitä ja tapahtumia tietystä näkökulmasta ja tietyllä tapaa.* Toinen heidän käyttämänsä määritelmä diskurssille (*discourse*) viittaa *kieleen sosiaalisen ja tilanteisen toiminnan resurssina*, mikä on koko

tutkimusalan keskeinen teoreettinen lähtökohta. Tässä tutkielmassa nojaudun näihin määritelmiin. Kuntalaisuus ja kuluttajuus ovat vallitsevia yleisiä jäsennostapoja, joiden avulla valinnanmahdollisuuksia tulkitaan ja toisaalta tuotetaan. Niillä tullaan myös luonnehtineeksi ihmisten toimija-asemaa tai positiota. Tämä teoreettis-metodologinen näkökulma sitoo yhteen aineistosta analyysin ensimmäisessä vaiheessa tehdyt luokittelut sekä aiempaan tutkimuskirjallisuuteen että yllä mainittuun kulttuurin ja merkitysjärjestelmien tutkimuksen kenttään. Puhun *tulkintakehyksistä*, tai *-resursseista*, mikä on seurausta erityisesti ajatuksesta, että kieli ja kulttuuri toimivat resursseina ja kielen käyttäjä tekee sekä tiedostettuja että tiedostamattomia valintoja kieltä käyttäessään. Tulkintakehys-termin tilalla voisi käyttää sanoja *merkitysjärjestelmä*, *kulttuurinen jäsennost* tai *tulkintarepertuaari*.

Pietikäinen & Mäntynen (2009, 27–28) kirjoittavat kielenkäytön mikrotasosta ja yhteiskunnallisesta ja historiallisesta makrotasosta. Diskursseja tutkimalla (joita tässä tutkielmassa edustavat aiemmasta kirjallisuudesta nousevat tulkintakehykset) voidaan päästä käsiksi siihen, miten mikrotason kielellisessä todellisuudessa (kuten haastatteluissa) näkyvät makrotason prosessit, liikkeet, säännöt ja seuraukset. Näin saadaan tietoa ympäröivästä yhteiskunnasta ja kulttuurista.

4.4 Analyysin toteuttaminen

Sain tätä tutkimusta varten käyttööni valmiiksi kerätyn haastatteluaineiston. Tutkimushaastatteluja on kerätty kuudessa eri kokoisessa kunnassa ympäri Suomea, ja jokaisessa niistä on haastateltu työntekijöitä kuntaorganisaation hierarkian eri tasoilta. Haastatteluissa on esimerkiksi kartoitettu sitä, millä tavoin ikäihmisten palvelut on eri kunnissa järjestetty ja millaisia uusia palvelujen järjestämisen tapoja eri kuntiin on syntynyt. Haastattelujen tavoitteena oli kartoittaa palvelujen järjestämisen tapaa hyvin erilaisissa kunnissa. Mukana on niin pieniä maaseutukuntia kuin myös suurempia kaupunkimaisia kasvukeskuksia. Kahdessa kunnista oli haastatteluhetkellä otettu käyttöön tilaaja-tuottajamalli, ja muissakin palvelutuotantoa oli siirretty osittain yksityisen sektorin järjestettäväksi. Haastattelut ovat rakenteeltaan teemahaastatteluja: kysymykset vaihtelevat hieman haastattelusta toiseen ja muodostavat luonnollisen keskustelunomaisen tilanteen annettujen teemojen ympärille. Haastattelut on tehty yliopistotutkijoiden toimesta. Koska sekä kysyjä että vastaaja ovat haastattelutilanteessa ikään kuin asiantuntijaroolissa, on mielestäni helppo uskoa, että haastattelut on tehty tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaisesti ja eettisesti kestävästi.

Sain valita minua kiinnostavat haastattelut useiden kymmenien haastattelujen kokonaisuudesta. Minulla oli jo lähtökohtaisesti vahva näkemys, että operatiivisen tason johtajien haastattelut olisivat

mielenkiintoinen tutkimuskohde. Nämä johtajat vastaavat vanhuspalveluiden järjestämisestä ja koordinoinnista, mutta eivät ole itse toteuttavassa roolissa. Leena Eräsaaren (2011, 198) mukaan ”eräs ristiriidan aihe julkisissa organisaatioissa on johdon ja asiakastyötä tekevien ammattilaisten ideologinen vastakkaisuus.” Operatiivisen tason johtajat ovat siitä mielenkiintoisessa asemassa, että he toimivat strategisen johdon alaisuudessa ja toisaalta toteuttavan tahon yläpuolella, siis mahdollisesti ristikkäisten käsitysten rajapinnalla. Koinkin, että juuri heidän tuottamansa haastattelupuhe sisältää sekä valtakunnallisia ja organisatorisia tavoitteita, visioita ja strategioita että käytännön työssä syntyneitä käsityksiä ja näkökulmia.

Tutkimusaineistona minulla on kuusi operatiivisen tason johtajan haastattelua eri kunnista. Olin lähtökohtaisesti kiinnostunut kuluttajuudesta, palveluiden markkinoistumiskehityksestä ja kansalaisuuskäsityksen uudelleenmuotoiluista. Aluksi kiinnitin huomiota aktiivisen kansalaisuuden kolmeen osa-alueeseen: vastuu, valinta ja osallisuus (ks. esim. Newman & Tonkens 2011). Olin kiinnostunut siitä, kuinka operatiivisen tason johtajat puhuivat kansalaisten ja palveluiden suhteesta. Alleviivailin litteroidusta haastattelupuheesta aluksi näihin kolmeen osa-alueeseen liittyviä lausahduksia ja lopulta leikkelin papereista suikaleita, joissa oli lauseita tai muutaman lauseen tai virkkeen muodostamia kokonaisuuksia. Lajittelin näin syntyneet analyysiyksiköt kolmen (vastuu, valinta ja osallisuus) otsakkeen alle, ja kirjoitin auki alustavan tekstin koskien sitä, millä tavoin nämä osa-alueet näyttivät haastattelujen perusteella toteutuvan. Analyysini oli siis aluksi hyvin teorialähtöistä. Huomasin kuitenkin, että kolmen osa-alueen syvälinen tutkiminen olisi ollut liian laaja kokonaisuus tämän tutkielman kannalta. Nämä kolme osa-aluetta myös kietoutuvat vahvasti toisiinsa, jolloin päällekkäisyyksiä ja samojen asioiden toistoa oli vaikea välttää.

Päätin ottaa tutkimukseni keskiöön vain yhden osa-alueen, valinnan. Valintaa on sanottu muutostermnologian lippulaivaksi (Palola 2011, 283), ja alustavassa analyysissä olin tehnyt eniten juuri valintaan liittyviä raakahavaintoja. Samalla siirsin tutkimuksen teoreettista painopistettä koskemaan enemmän juuri palveluiden monimuotoistumisen ja markkinoistumisen kysymyksiä. Keskityin analyysissä nyt valintaan ja siihen, kuinka haastatteluaineistossa puhutaan ikäihmisten valinnanmahdollisuuksista. Jossain haastattelussa oli kysytty suoraan virkamiehen mielipidettä valinnanvapauden toteutumisesta, mutta suurelta osin asioita tuli lukea ”rivien välistä”. Aloin lajitella analyysiyksiköitä uudelleen. Tällä kertaa lähdin liikkeelle aineistolähtöisemmin ja pohdin, että mikä raakahavaintoja yhdistää tai erottaa. Ryhmittelin analyysiyksiköt lopulta niin, että minulla oli valintaa lähtökohtaisesti mahdollistavat teemat (yksilöllinen palvelutarpeen arviointi, valinnanmahdollisuudet kotihoivassa, palveluseteli) ja valintaa lähtökohtaisesti rajoittavat teemat

(kriteerit, kysynnän ja tarjonnan epäsuhta). Lopulliseen työhöni nämä teemat asettuivat ikään kuin kronologiseen järjestykseen ikäihmisen ja palvelujärjestelmän kohtaamisesta ikäihmisen ja näennäismarkkinoiden kohtaamiseen.

Muodostuneita luokiteltuja raakahavaintoja ja temaattisia kokonaisuuksia olen siis tulkinut *diskursiivisella luennalla*, jonka teoreettisia lähtökohtia olen esitellyt edellisessä luvussa. Tällä tarkoitan, että olen tarkastellut tekemiäni havaintoja aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta nousseiden tulkintakehysten läpi, joita ovat esimerkiksi kuntalaisuuden ja kuluttajuuden tulkintakehykset. Pohdin, miten viranomaisten tulkinnat valinnanvapaudesta asettuvat näihin diskursiivisiin tulkintakehyksiin ja miten viranomaiset tulevat käyttäneeksi näitä tulkintakehyksiä kielellisinä ja kulttuurisina resursseinaan.

Olen haastattelut vastaanottaessani allekirjoittanut hallussapitosopimuksen eli en saa luovuttaa käytettyä aineistoa eteenpäin, vaan minun on huolehdittava aineiston asianmukaisesta käsittelystä ja siitä ettei aineisto joudu kolmannen osapuolen käsiin. Olen häivyttänyt aineistosta haastateltujen henkilöllisyydet siten, että olen poistanut litteroidusta tekstistä esimerkiksi kaikki paikkakuntiin viittaavat termit. Käyttämissäni aineistositaateissa olen merkinnyt vastaajaa sitaatin alussa tunnisteella V ja kysyjää tunnisteella K. Lisäksi olen liittänyt tunnisteeseen perään numeron, joka viittaa haastattelun numeroon 1-6. Numerointi on täysin keinotekoinen eikä viittaa esimerkiksi järjestykseen, jossa haastattelut on tehty. Mielestäni numerointi lisää tutkimuksen läpinäkyvyyttä. Olen joistakin sitaateista poistanut joitakin tutkimukseni kannalta epäolennaisia lausahduksia, mitä osoittamaan olen tehnyt merkinnän —.

5. PALVELUJÄRJESTELMÄN JA KUNTALAISEN KOHTAAMINEN

Tässä luvussa käyn läpi analyysissä muotoutunutta kahta pääteemaa, jotka molemmat liittyvät palvelujärjestelmän ja kuntalaisen kohtaamiseen. Kunnan asettamat kriteerit ja yksilöllinen palvelutarpeen arviointi ovat molemmat kunnallisia keinoja säädellä resurssien ja palveluntarvitsijoiden suhdetta. Miten valinnanvapaus näyttäytyy tässä kehyksessä?

5.1 Palveluiden saamisen arviointikriteerit

Kunnallisten viranhaltijoiden yksi keskustelluimmista aiheista on vanhuspalveluiden saatavuuteen liittyvät tarpeiden arviointikriteerit. Kunta määrittelee palvelun saamisen ehdot strategiassaan, joka on ikäihmisten palveluista vastaavan lautakunnan ja kunnanvaltuuston päätösvallassa. Kunnan määrittelemät arviointikriteerit tulee täyttyä, jotta voi olla oikeutettu kunnalliseen palveluun tai etuuteen. Vanhushoiva ei ole subjektiivinen oikeus, ja tarveharkintaisuus näkyykin viranomaisten tulkinnoissa hyvin vahvasti.

V5: Mulla on tietysti se et mulla ei niin kauheen pitkää historiaa, mut et se mitä tässä on nähny.. niin kyllähän se tietyllä tavalla ne kriteerit on sielt tullu et millä kriteereillä palveluita myönnetään, niin se on mennä tiukemmaks, tai tarkemmaks ainakin osittain se että kenellä palveluita annetaan ja minkä takia.

Aineistoesimerkin mukaan viranhaltijan näkemys on, että kriteerit ovat tiukentuneet viime vuosina. Esimerkin valossa voisi sanoa, että valinnanvapauden mahdollisuudet eivät siis ole lisääntyneet, vaan saadakseen palveluja ikäihmisen on täytettävä entistäkin tiukemmat myöntämisperiaatteet. Kaupungin maksamille paikoille on *portti*, kuten eräs operatiivisen tason johtaja asian ilmaisee:

V2: kuka vaan pääsee yksityisesti että vaikka ei ois kotihoidon apuja viel yhtään niin voi mennä, mutta kaupungin maksamille paikoille on sitten se, portti.

V3: Eliikkä ennen kun sinne päätyy sinne tehostettuunkaan tai yleensä palveluasumiseen niin kaikki ne kotihoidon, keinot on tavallaan pitää olla käytetyt.

Portti-termin käyttäminen on vahva ilmaus siitä, että kunta käyttää suurta määrittelyvaltaa palvelujen tarjoamisessa. Samassa haastattelussa viranhaltija myöhemmin myötäilee haastattelijan näkemystä siinä, että kunta toimii *portinvartijana* palveluiden saatavuuden suhteen. Ensimmäinen portti kunnan huonontuessa on yleensä kunnallisen kotihoivan piiriin pääsemiseksi asetetut myöntämisperiaatteet. Toisen viranhaltijan tulkinnan mukaan ikäihmisen on täytettävä erilaisia myöntämisehtoja myös myöhemmin hoivapolun varrella, kuten hakeutuessaan palveluasumiseen. Kunnissa on tehtävä periaatteellisia päätöksiä siitä, kuka palveluita oikeastaan saa ja millä hinnalla:

V2: Et kaupunkikaan ei voi ilmatteeks antaa kaikkea kotihoidon palveluja kaikille asiakkaille vaan just se että pitää olla se tietty taso minkä kuntosille asiakkaille aletaan kaupungin toimesta antaa kotihoidon palveluita, ja niillä on se joku tietty hinta vaikka se ei oo kaupungin tuottamanakaan kovin kallista mutta kuitenkin että joku hinta ja joku taso pitää olla kenelle niitä aletaan antamaan.

Viranhaltija perustelee myöntämisperiaatteiden käyttöä sillä, että kunta ei voi myöntää kaikkia palveluita ilmaiseksi kaikille. Kunta on siis itse aktiivinen ja määrittelyvaltaa käyttävä toimija palvelujärjestelmässä. Päätökset palvelun saajista tehdään poliittisissa keskusteluissa ja lautakunnan päätöksissä. Ikäihmisen oma valinnanvapaus, itsemääräämisoikeus tai vaikutusmahdollisuudet eivät siten tulkintojen mukaan asetu suureen rooliin, vaan ikäihminen näyttäytyy ennemminkin määrittelyjen avuttomana kohteena. Kunta ja sen päätäntävaltaa käyttävät elimet luovat toimintalustan, jossa ikäihminen toimii. Kuntien määrittelyvalta näyttäisi koettelevan jossain määrin jopa yhteiskunnallista palvelulupaus, jonka mukaan yhteiskunnan jäsenyys oikeuttaa tiettyihin peruspalveluihin:

V4: he ovat, huonompikuntoisia tullessaan koska, kotona kotihoitoo meil on myös strateginen tavoite että kaksi kuukautta tämän strategiakauden aikana tullaan myöhemmin, ympärivuorokautiseen hoitoon.

V6: tottakai sijotuksia aina tehdään mutta tota noin nin nyt tässä taloustilanteessa niin tota, ollaan tosi tiukkoina sen suhteen —.

Erilaisia palveluiden saatavuutta rajoittavia myöntämisperiaatteita perustellaan kunnan heikolla taloudellisella tilanteella. Taloudelliset resurssit vaikuttavat merkittäväällä tavalla siihen, kuinka paljon sosiaalipalveluja ja etuuksia voidaan myöntää. Jokaisella kunnalla on omat taloudelliset reunaehdot, joiden puitteissa ne toimivat. Viranomaisten mukaan kunnissa on tehty jopa strategisia päätöksiä siitä, että ympärivuorokautiseen hoivaan tulemistä yritetään tietoisesti

viivyttää. Tulkinnat palveluiden saatavuuden tietoisista heikennyksistä eivät luo kuvaa ikäihmisen toiminta- ja valinnanmahdollisuuksista. Arviointikriteerien yksi tarkoitus on erään viranhaltijan tulkinnan mukaan tuoda tasapuolisuutta palvelujärjestelmään. Kriteerien asettamista perustellaan juuri tasalaatuisuudella ja tasapuolisuudella:

V2: Ja sit myös se perustaa siihen että niitä pystyttäs yhtäläisesti kaikille antamaan niin myös se että millä kriteereillä ja kuinka paljon mitäkin palveluita annetaan, ni se että ne on yhdessä sovittu just että kenelle mitä ja kuinka paljon ni se luo asiakkaille sen tasalaatuisuuden —. Et se tuo sitä tasapuolisuutta heille.

Tasa-arvoa on Suomessa perinteisesti pidetty tavoiteltavana päämääränä palveluiden järjestämisessä. Universalismin periaate, johon tasa-arvo ja kaikille kansalaisille tasapuolisesti turvattavat palvelut läheisesti liittyvät, on toiminut palveluiden järjestämisen ohjenuorana. Kuluttajuuden ajatus kuitenkin korostaa yksilön valinnanvapautta ja pitää sitä parhaimpana tapana palveluiden järjestämiseen ja kehittämiseen. Tulkinnan mukaan näyttäisi siis siltä, että tasa-arvon ideaali istuu viranhaltijan mielessä tiukemmin kuin uusi individualismia ja valinnanvapautta korostava palveluiden järjestämisen tapa, jonka mukaan asiakas itse tietää parhaiten hänelle sopivat palvelut.

Arviointikriteereinä käytetään valmiiksi rakennettuja toimintakyvyn kriteeristöjä, kuten RAI- tai RAVA-asteikkoja tai lautakunnan asettamia muita myöntämisperusteita. Mitta-asteikkojen ongelma näyttäisi olevan, etteivät ne vastaa kansalaisen todelliseen tarpeeseen tai että ne mittaavat vääriä asioita tai väärästä näkökulmasta:

V6: hän on äärimmäisen turvaton just niinä yön tunteina ja pelottaa se yksin oleminen ja päivät on hirvittävän pitkiä eikä halua lähteä päivähoitoon, niin silloin kyllä ihmisen paikka olisi jossain muualla kun kotona. Mut että tää mejän järjestelmä ei ihan sitä kyllä tue et tota-

Operatiivisen tason johtaja puheessa mainitaan, ettei kriteerien ohjaama palvelujärjestelmä kohtaa avuntarvetta. Yllä olevassa aineistositaatissa todetaan ikäihmisellä olevan palveluntarve, johon kunnallinen järjestelmä ei pysty vastaamaan. Ikäihmisellä voi olla halu päästä esimerkiksi ympärivuorokautiseen hoivan piiriin, mutta kunnallinen järjestelmä ei tue tällaisen valinnan tekemistä. Valinnanvapautta korostava diskurssi korostaa järjestelmän reagointikykyä asiakkaan tarpeisiin, toiveisiin ja haluihin. Tavoitteena on tilanne, jossa kysyntä ja tarjonta kohtaavat. Yllä oleva aineistoesimerkki ei vastaa kuluttajuuden ideaaliin kuuluvaa järjestelmän responsiivisuutta.

Kunnan asettamat kriteerit määrittävät hyvin pitkälti sen, minkälaisia palveluja ikäihmisen on mahdollista kunnassa saada. Kunta ei näyttäydy tällöin vain passiivisena toiminta-alustana, vaan aktiivisena määrittelyvaltaa käyttävänä toimijana. Kuntalainen näyttäytyy tällöin määrittelyjen kohteena ja kuntalaisen toiminta- ja valinnanmahdollisuudet jäävät täten rajatuiksi. Operatiivisen tason johtajien puheesta on vaikea tulkita valinnanvapautta tai kuluttajuutta korostavaa ajatustapaa, kun kyse on palveluiden piiriin pääsemisestä. Sellaisia valinnan paikkoja, joissa ikäihminen kuluttajana aktiivisesti toimii oman etunsa mukaisesti, on harvassa ehtojen täyttämässä palvelujärjestelmässä. Kriteerejä on tiukennettu, tarkennettu ja yhdenmukaistettu. Kriteerien käyttämistä perustellaankin järjestelmän tasapuolisuudella, kuntien huonolla taloustilanteella ja sillä, että on yksinkertaisesti mahdotonta tarjota kaikkea ilmaiseksi kaikille. Tasa-arvon ideaali kuuluu viranhaltijoiden tulkinnoissa vahvemmin kuin yksilöllisiä valintoja korostava kuluttajuuden idea. Toisaalta, kuten seuraavassa tulen esittämään, viranhaltijat puhuvat myös yksilöllisyydestä. Yksilöllisyyspuhe kumpuaa siitä, että palvelutarpeen arviointi tehdään yksilöllisesti asiakkaan tarpeita kuunnellen. Puheessa onkin ristiriitaisia sävyjä, kun toisaalta puhutaan arviointikriteerien tasapäisestä luonteesta, toisaalta korostetaan yksilöllistä lähestymistapaa. Onko kuntien toiminnassa sittenkin nähtävissä yksilöllisen kuluttajuuden piirteitä?

5.2 Yksilöllinen palvelutarpeen arviointi

Viranomaisten tulkinnoissa valinnanvapaudesta esiintyvät moneen kertaan termit ”tarve” ja ”palvelutarpeen arviointi”. Kuten yllä todettu, kunnissa on tietyt kriteerit, joiden mukaan palveluita myönnetään. Kuitenkin kunnissa tehdään yksilöllistä palvelutarpeen arviointia, jossa esimerkiksi asiakasohjaaja arvioi ihmisen toimintakykyä.

V2: Mut et ilman muuta et ihmiset on, arvioi sitä ja määrittelee sen tarpeen ja ihmisistä täs on kyse että muutenhan se ois semmonen jos se menis aina samaa niin senhän pystys robotit tekemään sitä työtä, et tota se inhimillisyyys on kuiteskin aina se minkä mukaan mennään.

Aineistoesimerkissä viranhaltija kertoo, että palvelutarpeen arviointi tehdään yksilöllisesti. Yksilöllistä palvelutarpeen arviointia perustellaan järjestelmän inhimillisyydellä, eikä esimerkiksi valinnanvapauden lisäämisellä. Yksilöllisyyden korostaminen sinänsä sopii kuluttajuuden tulkintakehykseen, jonka mukaan valinnanvapauden avulla kuluttaja voi saavuttaa juuri itselleen parhaan palvelukokonaisuuden. Kunnan viranhaltija kuitenkin yksilöllisyydestä puhuessaan tarkoittaa tarpeiden arviointia, eikä niinkään halujen tai toiveiden kuuntelua. Palvelun tarve ei ole sama asia kuin mitä asiakas haluaa tai mikä on asiakkaan toive:

V5: Ja sit siinä on vähä se että se on ikäihmiselle, et vaikka se on se, et puhutaan et kun pääsis pitkäaikaishoivaan, ja ku sinne ei pääse.

Aineistoesimerkissä viranhaltija toteaa, että ikäihmisellä voisi esimerkiksi olla toiveita päästä pitkäaikaishoivaan, mutta sen piiriin on vaikea päästä. Yksilöllisessä palvelutarpeen arvioinnissa on siis kyse vain välttämättömien tarpeiden, ei niinkään halujen tai toiveiden arvioinnista. Tulkinnan mukaan ikäihminen on informoinut palvelutarpeen arvioijaa omista toiveistaan, mutta lopulta vastuu tilanteen kehittymisestä jää palveluneuvojalle ja järjestelmälle. Palvelutarpeen arvioija on keskeisessä roolissa arvioidessaan ikäihmisen toimintakykyä. Yllä olevassa aineistoesimerkissä todettiin, että toiveesta huolimatta esimerkiksi pitkäaikaiseen hoivan piiriin ei vain pääse. Ikäihminen voi kokea tarvitsevansa ympärivuorokautista hoivaa, seuraa tai turvaa, mutta palvelutarpeen arvioija voi nähdä asian eri tavoin. Palvelun tarpeen näkevät ja kokevat hyvin eri tavalla niin palvelun tarvitsija, omainen kuin palvelutarpeen arvioija.

V1: — jos ihan pelkkää asiakkaan toimintakykyä katotaan ihan objektiivisesti ja unohdetaan kaikki muu hänen ympäriltä, niin varmaan löytyy samantyyppisellä toimintakyvyllä sekä kotihoidon maksimaalisesta palvelusta että asumispalveluista. Mut siihen vaikuttaa niin valtavan moni muukin asia, siihen kun se asiakas siirtyy et se ei oo pelkästään se toimintakyky, vaan se koko elämäntilanne.

Vaikka kunnilla on velvollisuus ikäihmisen peruspalveluiden turvaamiseen, on palvelutarpeen arviointi aina yksilöiden suorittamaa toimintaa, jolloin yksilöllisyyttä esiintyy. Yllä olevassa aineistoesimerkissä operatiivisen tason johtaja mainitsee, että samanlaisilla toimintakyvyillä varustettuja ihmisiä voi löytyä sekä kevyemmiltä että raskaammilta palvelutasoilta. Tämä vaikuttaa tasa-arvon vastaiselta ajatukselta, ja toisaalta korostaa yksilöllisyyttä. Yksilöllisyys ei kuitenkaan näyttäisi olevan seurausta ikäihmisen omasta valinnanvapaudesta, vaan palvelutarpeen arvioijan näkemyksistä. Tässä myös kunta on ottanut tietyllä tapaa uuden roolin; kunta ei ole enää yksin vastaamassa ikäihmisen hyvinvoinnista, vaan elämäntilanteeseen voi vaikuttaa esimerkiksi muita tekijöitä kuten omaisia, jotka ottavat osavastuun hoivan tuottamisesta. Hoivan monimuotoistuminen on myös eräs kuluttajuuteen sekä markkinoita ja valinnanvapautta korostavaan ajatusmalliin kuuluva teema.

Kunta kuitenkin pyrkii kehittämään ja tehostamaan toimintaansa niin, että ikäihmisten palvelutarve täyttyisi mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti:

V2: Elikä semmosta jatkuvaa kehittymistä ja erilaisia ideoita huomaa selkeesti et tuottajat, ja just sit niitä kombinaatioita et otetaan joku toisen alan yrittäjä siihen mukaan ja kehitetään jotain mitä enemmän voitais tarjota samalla sille asiakkaalle. Ja tota, joka tietysti sit asettaa myös meidän tilaajapuolen siihen et pitää koko ajan olla mukana siinä virrassa et mitä tuottajapuoli keksii ja sit taas mitä asiakaspuoli vaatii —.

Yllä olevasta esimerkistä saa kuvan, että kunta ”tarjoaa” palveluita asiakkaalle. Viranhaltijan tulkinnoissa on siten havaittavissa valinnanvapautta ja kuluttajuutta korostavia sävyjä. Kunta pyrkii lähtemään asiakkaan vaatimuksista ja vastaamaan niihin. Tulkinnan mukaan kunnissa myös pyritään kehittämään palveluita ja asiakkaille pyritään tarjoamaan uusia mahdollisuuksia, kuten toimivilla palvelumarkkinoilla olisi ajatuksena. Tällöin myös kuluttajan valinnanvapaus lisääntyisi. Tulkinnan mukaan asiakaspuoli myös vaatii asioita. Vaatimisesta puhuminen antaa kuvan asiakkaasta, jolla olisi valmiudet toimia kuluttajana palvelumarkkinoilla. Palvelujärjestelmä ei kuitenkaan ainakaan lähtökohtaisesti näytä vastaavan palveluodotuksia. Vapaa valinnanvapaus tarkoittaisi, että valittavana olisi valmiina olemassa olevia vaihtoehtoja. Tulkinnan mukaan taas kunnan ”pitää olla mukana siinä virrassa”. Ilmaisusta saa kuvan, että asiakaspuolen vaatimukset ja tuottajapuolen keksinnöt ovat kuin pysäyttämätön virta, ja kunnan tilaajapuoli vain pyrkii pyristelemään virran mukana. Kommentissa on nähtävissä siis ristiriitaisia sävyjä, toisaalta puhutaan nimenomaan palveluiden ”tarjoamisesta”, toisaalta vaatimuksiin vastaaminen vaikuttaa vaikealta. Mielestäni kuitenkin on huomattava, että puhuessaan asiakaspuolen vaatimuksista viranhaltija tarkoittanee yksilöllisessä palvelutarpeen arvioinnissa esiin tullutta tarvetta, ei niinkään asiakkaan haluja ja toiveita. Vastatessaan palvelutarpeeseen eli ”asiakaspuolen vaatimuksiin” kunta täyttää kuitenkin siis vain hoivan minimaalisimmat perustarpeet, jotka on tiukkojen kriteereiden valossa arvioitu.

Yhtäältä kriteerien turvin pyritään ikäihmisten tasa-arvoisuuteen. Samaan aikaan toisaalta tulkinnoissa korostetaan yksilöllistä palvelutarpeen arviointia ja inhimillistä lähestymistapaa. Yksilöllisyys voisi mahdollistaa valinnan paikkoja, mutta yksilöllisyyspuheen taustalla tuntuu olevan käsitys arviointiprosessin yksilöllisyydestä, eikä niinkään palvelutarpeiden yksilöllisyydestä. Yksilöllistä palvelutarpeen arviointia perustellaan inhimillisyydellä, sillä että arvioinnin tekevät ihmiset eivätkä koneet. Palveluntarvetta arvioidaan nimenomaan palvelun tarpeen, ei niinkään halujen tai toiveiden näkökulmasta. Samanlaisella toimintakyvyllä varustettuja ihmisiä voi tulkinnan mukaan löytyä sekä kevyemmiltä ja raskaammilta palvelutasoilta, mikä tuntuu olevan

enemmän sattumaa tai palveluohjaajien toiminnan seurausta kuin seurausta yksilöiden toiveiden ja valinnan kuuntelemisesta.

6. NÄENNÄISMARKKINOIDEN JA KUNTALAISEN KOHTAAMINEN

Edellisessä luvussa käsittelin palvelujärjestelmän ja kuntalaisen kohtaamista, siis ikäihmisen liittymistä hoivapalvelujen piiriin. Tässä luvussa keskityn enemmän näennäismarkkinoiden ja kuntalaisen kohtaamiseen, eli siihen minkälaisia valinnanpaikkoja nykyisessä palvelujärjestelmässä ikäihmiselle muodostuu.

6.1 Kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa

Toteutuakseen puhtaasti valinta on yhdistettävä kilpailuun, siis toimiviin markkinoihin. Tässä alaluvussa esittelen, miten markkinoiden toiminta nousee esiin valinnanvapaudesta puhuttaessa.

V6: Mut ihmisillä on selkeesti vielä, monilla omaisilla on se semmonen kun ei siitä hirveen kauaa aikaa kun ihmiset on itte kävelly vanhainkotiin niin semmonen muistikuva siitä et sit kun on tarpeeks vanha niin sit mennään vanhainkotiin ja sillä selvä, et semmonen yleinen asenne vielä joilla kuilla olemassa, ja sit kun ikänsä hän on maksanu veroja ja näin niin kyllä nyt kun sit on jo 75 niin täytyy päästä vanhainkotiin, niin se on vielä hyvin hyvin tota noin syvällä olemassa ihmisissä [naurahtaa]

Kunnallisen viranhaltijan tulkinnan mukaan ikäihmiset osaavat vedota oikeuteensa palveluihin kansalaisina ja veronmaksajina. Puheessa viitataan aikaisempaan palvelujen järjestämisen tapaan, jolloin palvelun saatavuus oli kenties nykyistä taatumpaa. Tulkintojen mukaan ikäihmiset odottavat saavansa palveluja vastineeksi maksamiaan veroja vastaan, mikä viittaa ajatukseen yhteiskunnallisesta palvelulupauksesta. Vaikka verojen maksaminen liitetään ennemmin kansalaisuuden kuin kuluttajuuden diskurssiin, on esimerkiksi aistittavissa tyytymättömyyttä palvelumarkkinoiden toimintaan. Rahalle halutaan vastinetta, aivan kuten muissakin kuluttajuustilanteissa.

Yksityiseen sektoriin omaehtoisesti tukeutumista pidetään aktiivisen kansalaisuuden ideaan kuuluvana kuluttajuutena puhtaimmillaan. Siinä toteutuvat niin valinnanvapaus, itsemääräämisoikeus ja osallisuus. Myös muutamat haastateltavat ajattelivat valinnanvapaudesta juuri näin:

V2: Ja sitten kaikki asiakkaat ei välttämättä tykkää siitä et heidän kaikki tulonsa selvitetään niin sit jos ottaa yksityisesti niin ei tarvi mitään tuloja selvittää. Ja esimerkiksi siivous jakaa monesti tunteita niin sit jos ottaa yksityisesti siivouksen ni silloin asiakas saa ite määrätä mitä siellä siivooja siivoo mut jos ottaa kaupungin kautta niin silloin on ne kaupungin määrittelemät kriteerit mitä siellä siivotaan ja kuinka usein, niin helposti asiakas saa enemmän olla sit siinä se, vielä sitten kun on maksavana suoraan niin tota saa olla.

Tämänhetkisillä palvelumarkkinoilla on tarjolla puhtaasti yksityisesti järjestettyjä palveluita. Yllä olevasta aineistoesimerkistä käy ilmi, että palveluja tarvitsevia ohjataan yksityisten palvelujen käyttäjiksi, jolloin kunnan toimesta tarjotaan kuluttajan asemaa ja valinnanvapautta. Kuluttajan aseman yksityisillä palvelumarkkinoilla tunnustetaan olevan erilainen kuin kunnallisen palvelun käyttäjän. Kuluttajan rooli ei näyttäisi soveltuvan suoraan kunnalliseen palvelujärjestelmän tarjoamaan palveluun. Suomessa kotitaloudet ostavat kuitenkin hyvin vähän sosiaali- ja terveyspalveluita omalla rahallaan (Anttonen, Häikiö & Raitakari 2013, 291–292). Myös viranhaltijan tulkitsee yksityisten palvelujen ostamisen kalliiksi, ja harvalla näyttäisi tulkinnan mukaan olevan siihen varaa:

K4: Eliikkä näkisit niin että tällä hetkellä se ei oo hirveen tärkeä kysymys vielä, semmonen joku valinnanvapauden kysymys vanhustenhoidon..?

V4: Ei kun se on siis tärkeä mutta kun siihen on tavallaan alistuttu et ei kuitenkaan voi, oikeesti valita et vaikka sul ois rahaakin aika paljon niin jos katsotaan ihan niinsanotusti täysin itse maksavia tuolla niin heitähän on niin, siis tosi pieni määrä —, se on siis niin kallist jos aatellaan et meillä, nyt täl hetkel maksaa, 120-180 euroon vuorokausi se, niin sul täytyis olla niin valtavat tulot ja säästöt ja kaikkee muuta et sä pystyisit oikeesti ite maksamaan, kun sä et viel tiedä kuin kauan sä elät niin —.

Yksityinen palvelutuotanto näyttäytyy tulkintojen mukaan liian kalliilta omalla rahalla ostettavaksi. Valinnanvapaudesta kysyttäessä viranhaltija myös kääntää keskustelun heti yksityisiin palvelumarkkinoihin, eikä lähde tulkitsemaan valinnanvapautta kunnallisessa kehyksessä. Ideaalinen kuluttajuus palvelumarkkinoilla näyttäytyy tulkinnan mukaan harvinaisena ja marginaalisena ilmiönä.

V5: Tyypillinen semmonen mitä ohjataan mitä kunta ei tuota on siivoominen. Ja se on semmonen yleisimmin ohjattu yksityiselle, sit neuvotaan kotitalousvähennyksen käyttöä ja muuta, sitä menettelyä.

Siivouspalveluita tuotetaan kunnallisesti enää hyvin harvoin, ja viranhaltijan tulkinnan mukaan siivouspalveluiden kohdalla asiakkaita ohjataan yksityisille palvelumarkkinoille. Kotitaloudet pystyvät hyödyntämään kotitalousvähennystä siivouspalveluiden järjestämiseksi, ja kotitalousvähennyksiin myös kannustetaan aineistoesimerkin mukaan. Verovähennysoikeus mahdollistaa kotitalouksille yksityisten palvelujen ostot. Pienituloisille verovähennysoikeudesta ei kuitenkaan ole hyötyä. (Anttonen, Häikiö & Raitakari 2013, 291–292.)

Valinnanvapauden tärkeyttä on perusteltu sillä, että palveluiden laatu paranee kun ikäihmiset pääsevät itse vaikuttamaan siihen, mitkä palvelut he valitsevat. Tähän liittyy vahvasti mahdollisuus osallistua hoidon suunnitteluun ja esimerkiksi valitusoikeus.

V5: Mut et me ollaan kyllä, me ollaan aikalailla kireinä siitä että me katotaan se asiakkaan kunto. Et siellä, et hyvin vähän huutamalla saa enää palveluita. Osallahan se on et mitä enemmän karjuu ja mitä useemmin niin se on se oletus.

Viranhaltijoiden tulkinnoissa tulee esiin useita esimerkkejä siitä, että ikäihmiset ja myös ikäihmisten omaiset ovat aktiivisesti mukana valittamassa hoivan saatavuudesta ja laadusta. Tämä viittaa kuluttajuuden tulkintaresurssiin, joka korostaa yksilön vastuuta ja osallistumista hoivan suunnitteluun. Haastatteluissa esiin nousee kuitenkin tulkintoja siitä, että valittamisella ja ”huutamisella” ei ole kuitenkaan merkitystä. Palveluohjaajat vetoavat heille annettuun kriteeristöön, jonka perusteella he palveluita myöntävät. Toisaalta kyse on tasa-arvosta ja palveluiden tasalaatuisuudesta, mutta toisaalta voi miettiä, mitkä ovat ihmisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ja kuinka palvelun laatuun ylipäättään voi vaikuttaa, jos palveluista valittaminen tai palveluiden vaatiminen sivuutetaan kriteereihin vetoamalla.

Aiemmissa luvuissa tuli ilmi kunnallisten palveluiden myöntämiskriteereiden ja palveluneuvojien näkemysten vaikuttavan palveluiden saatavuuteen. Hoivapaikkoja on rajoitetusti ja niille pääsy on kriteerein rajattu. Kysyntää on enemmän kuin tarjontaa:

V4: No käytännössä täl hetkellä, valinnanvapaus täs ympärivuorokautisen hoidon osalta on erittäin, minimaalinen tai sitä ei käytännös ole eli koska, siinä meil on jono ja siinä kohtaa kun paikka vapautuu niin sitä tarjotaan sinulle ja, ota tai jätä että, asiakkaan valinnanvapaus siinä kohtaa on tosi huono —.

Viranomaistulkinnan mukaan valinnanvapauden mahdollisuudet ovat huonot, koska paikoille on jonoja. Esimerkin mukaan pitkäaikaishoivaan haluavan ikäihmisen on otettava vastaan

ensimmäinen vapautuva paikka. Toiveita sijoituspaikasta saa esittää, mutta todellisuudessa sijoituksia tehdään sen mukaan, mistä paikkoja vapautuu, minkälaista palvelua tietty paikka tuottaa ja minkälaista palvelua asiakas tarvitsee sekä kuinka kiireellistä hoivan tarve on. Viranhaltijoiden tulkinnoissa mainitaan esimerkiksi, että ikäihmisiä sijoitetaan sattumanvaraisesti paikkojen vapautumisjärjestyksessä joko vanhainkotiin tai tehostettuun palveluasumiseen:

V5: Et jos todetaan et on ympärivuorokautisen hoivan tarve niin asiakas voi sijottuu sekä tehostettuun että vanhainkotiin. — Et se ei ehkä siinä mut siis ne asiakasmaksuthan on eri, mikä on ihan käsittämätön tilanne. Siis mun mielestä se on ihan huutava vääryys. Siis se eriarvoistaa ihmiset ihan käsittämättömällä tavalla. Suuresti kummastelen että asiakasmaksulakia ja asetuksia ei oo saatu kuntoon. Se on siis todella epäoikeudenmukasta.

Viranhaltijan mukaan ikäihminen voi sijoittua sattumanvaraisesti joko tehostettuun palveluasumiseen tai vanhainkotiin. Viranhaltijan mukaan ikäihmiset ovat tietoisia siitä, että maksukäytännöt näissä kahdessa ovat erilaiset. Jos ikäihmisellä on paljon esimerkiksi lääkkeitä tai hän tarvitsee vaippoja, tulee laitoshoidon vanhainkodissa edullisemmaksi, koska maksuun kuuluvat kaikki hoivan tykötarpeet. Jos taas hoivaan ei tarvita paljoa tarvikkeita, tulee tehostettu palveluasuminen edullisemmaksi. Vaikka ihmiset ovat tietoisia maksukäytäntöjen erilaisuudesta, ei ”taloudellisesti rationaalinen” kuluttaja pysty vaikuttamaan tilanteeseen. Hän ei voi itse valita edullisempaa palvelua, koska paikat jaetaan jonotusjärjestyksessä. Tämänkaltaisen esimerkin valossa on hankalaa puhua toimivista palvelumarkkinoista. Kunta tekee sijoittamispäätökset, jolloin ikäihmisen omalle valinnanvapaudelle ja ”rationaaliselle kuluttajuudelle” jää vain vähän tilaa.

Luottamus palveluntuottajiin on yksi yksityisiä palvelumarkkinoita kritisoivien teemoista. Valintaa yksityisten palveluntuottajien välillä voi olla vaikeaa tehdä ja perinteiseen tapaan järjestetty kunnallinen palvelu saattaakin näyttäytyä luotettavammalta vaihtoehdolta. Vaikka asiakas olisi tietoisesti tehnyt valinnan, että hän haluaa nimenomaan kunnallisesti tuotettua hoivaa palvelusetelin tai yksityisesti tuotetun palvelun sijaan, ei tämä valinta viranomaistulkinnan mukaan toteudu välttämättä asiakkaan toivomalla tavalla.

V2: — sillä alueella on kotihoidon palveluntuottajana yksityinen, yksityiset palveluntuottajat et siellä ei oma kotihoito ei toimi lainkaan sillä alueella.

Aineistoesimerkin mukaan tietyllä alueella kotihoidossa toimii ainoastaan yksityinen palvelutarjoaja. Riippuu siis täysin kunnan tekemistä valinnoista ja periaatepäätöksistä, kuka palvelua loppujen lopuksi tuottaa. Sellaista tietoista valintaa, jossa suosittaisiin nimenomaan

kunnallista palvelua, voi olla mahdoton tehdä. Valinnanvapaudesta puhumalla tunnutaan viittaavan sellaisiin käytäntöihin, jotka suosivat nimenomaan yksityisiä palveluja kunnallisesti tuotettujen sijaan. Viranomaisten tulkinnoista käy kuitenkin esiin, että viimesijainen vastuu vanhuksen hoivasta on edelleen kunnalla:

V3: — mie ajattelen että ne on meidän kuntalaisia kuitenkin jotka on siellä palveluissa että mehän palvellaan kuitenkin kuntalaisia, täällä töissä ollaan kuntalaisten töissä. Ettei vois rajata että kuntalainen joka on yksityisessä palveluasumisessa niin ne asiat ei kuulus meille, kyllä mie nään tämän kunnan palveluna kuitenkin.

Tulkinnan mukaan kunnan tehtävä on huolehtia kuntalaisista, vaikka he olisivatkin palvelusetelillä tai yksityisen toimijan palvelualueella. Tässä kontekstissa ikäihminen nähdään nimenomaan kuntalaisena, ei kuluttajana tai asiakkaana. Viranomaisen myös käyttää kuntalainen-käsitettä, vaikka viittaa yksityisen palveluasumispalvelun asiakkaaseen. Perustavanlaatuista valintaa on myös palveluista ja tarjotusta avusta kieltäytyminen.

V1: Joo, Suomessahan se on se asiakkaan oikeus. Ketäänhän me ei voida pakkohoitaa, elikä jos asiakas ei halua palveluita vaikka meillä olis, tai omaisilla ois selkee näkemys että mitä tarvii. Niin jos asiakas sanoo ja on järkevä, niin häntähän pitää kunnioittaa.

V5: Joo, siis asiakkaan itsemääräämisoikeus et sithän me välillä, ku se on välillä niin ilmeisiä ne tilanteet niin sitten käytetään semmosta että, tarkistellaan kuukauden päästä tilanne ja, et tavallaan seurataan sitä tilannetta.

Viranomaiset puhuvat itsemääräämisoikeudesta siinä kohtaa, kun ikäihminen ei haluakaan ottaa tarjottua palvelua vastaan. Kuten esimerkissä viranhaltija toteaa, asiakkaalla on itsemääräämisoikeus, jota tulee kunnioittaa. Itsemääräämisoikeutta ei kuitenkaan viranomaistulkinnoissa mainittu silloin, kun ikäihminen on vaatimassa palveluja itselleen, mikä kertoo ehkä valinnanvapauden näyttäytyvän hieman toissijaisena asiana. Toisessa aineistoesimerkissä viranhaltija toteaa, että kunnallisten velvoitteiden mukaan kunnalla on huolehtimisvelvollisuus, joka tässä tapauksessa toteutetaan tilannetta seuraamalla. Kuntalaisen rooli tulee vahvasti esiin siinä, että kunnalla on edelleen yhteiskunnallisen palvelulupauksen mukainen velvollisuus huolehtia ikäihmisistä.

V2: — me ei olla siitä kiinni et jos me mennään asiakkaan luo niin meil ei oo takaraivossa et meille ei mahdu tai meillä ei oo nyt mahdollisuutta antaa semmosta ja semmosta palvelua

vaan me katotaan nimenomaan sen asiakkaan tarpeesta mitä se asiakas tarvitsee ja sitä aletaan sen jälkeen kattamaan että kuka ja miten se pystytään tuottamaan.

Kunnallisilla toimijoilla ei ole mahdollisuutta kieltäytyä asiakkaista. Jos kunnan omat resurssit ovat jo käytössä on esimerkiksi turvauduttava mahdollisesti palveluseteliin ja ostopalveluihin. Tulkinnan mukaan apua tarvitseva on otettava palveluiden piiriin, ja vasta sen jälkeen aletaan miettimään kuka palvelua tuottaa. Tässä kohtaa kysyntä ja tarjonta eivät pääse vastaamaan toisiaan, kun tulkinnan mukaan on oltava kysyntää ennen kuin tarjontaa ruvetaan tuottamaan. Tällöin ikäihminen näyttäytyy ennemminkin avuttoman potilaan roolissa kuin aktiivisena kuluttajana palvelumarkkinoilla. Yhteiskunnan huoltovastuu tulee myös ilmi vähävaraisten ihmisten kohdalla.

V3: Ja loppujen lopuksi ei kenenkään, kukaan pysty miinuksella olemaan, eliikkä jokainenhan saa sitten asua, tuloista riippumatta. --eliikkä se jos menis toimeentulotuelle, joutus hakemaan toimeentulotukea, ja sittenhän siellä on se turva se tietty henkilökohtanen osuus joka täytyy sitten jäähä kaikille ihmisille.

Ikäihmisen palvelut ovat kalliita, ja käytössä onkin harkintaa maksuissa. Viranomaisen mukaan jokainen saa tuloista riippumatta asua esimerkiksi palvelutalossa, ja yhteiskunnan on tarjottava taloudellista tukea. Vapaille markkinoilla taloudellisesti ja sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat jäävät helposti jalkoihin ja he voivat jäädä kokonaan palveluiden ulkopuolelle. Jo nyt paremmin tienaavat maksavat palveluista hieman enemmän kuin vähävaraisemmat. Yhteiskunnallisen palvelulupauksen valossa, ja kuten viranhaltijakin asian tulkitsee, ketään ei kuitenkaan voida jättää palveluiden ulkopuolelle tai pakottaa elämään tappiollisesti. Tällöin yhteiskunnan vastuu hoivasta ja hyvinvoinnista tulee esiin, ja kansalaisuus näyttäytyy nimenomaan kunnallisessa palvelujärjestelmässä.

6.2 Kotihoivapainotteisuus: valintaa pienissä arkisissa asioissa

V3: ikäihmistä pyritään hoitamaan sinne missä hän on. Eliikkä minusta se liittyy tää ympärivuorokautinen hoivakin vähän siihen. Eli se kotihoitopainotteisuus. Ja kotona hoitaminen. Ja että se ihminen sais sinne sen hoidon mitä se tarvii.

Kotihoivapainotteisuus ja pyrkimys kotona tapahtuvan hoivaan on vahva teema viranomaisten haastatteluissa. Kotihoitoon liittyy paitsi ajatus mahdollisimman pitkälle viedystä kotona tehtävästä hoivasta, myös esimerkiksi ympärivuorokautisen hoivan siirtymisestä laitosmaisista vanhainkodeista tehostettuun palveluasumiseen. Laitushoito lähentyy kotihoitoa sen muuttuessa

palveluasumiseksi. Tehostetussa palveluasumisessa jokaisella vanhuksella on oma koti, asunto tai huone, jossa vallitsee kodinomaiset rutiinit ja hoivametodit. Kotona asumista korostetaan ja sitä pidetään ihmisen oikeutena. Koti on paikka, jossa ihminen saa itse määrätä omasta elämästään. Tämä tulee myös viranomaisten tulkinnoissa ilmi:

V4: Mut et tämä on semmonen jos mä aattelen nyt semmosena, haasteena nyt meillä et miten me ymmärretään se et mitä se, et jos mietit itsekin et mitä koti sinulle merkitsee niin se on joku paikka missä sinä määrääät asioita ja, oma tupa oma lupa ja näin niin, siinä meil on varmaan pitkä askel vielä.

Kotihoivapainotteisuus ja yllä mainittu ”oma tupa, oma lupa” –ajattelu voidaan liittää ajatukseen ihmisten valinnanvapaudesta ja uudenlaisen kansalaisuuskäsityksen esiinmarssista. Kotona tapahtuva hoiva pyritään tekemään ihmisten omilla ehdoilla eli toisin sanoen korostetaan ihmisen itsemääräämisoikeutta. Vastakohtana kotona tapahtuvalle hoivalle pidetään laitosmaista hoitoa tai sairaalahoitoa, jossa ikäihminen asettuu voimattoman potilaan asemaan. Viranomaisten tulkintojen perusteella näyttäisi siltä, että kunnissa halutaan päästä eroon laitosmaisuudesta, jota pidetään kankeana ja joustamattomana.

V4: me ei mennä semmosena liukuhihnatyönä siellä niit asioita, et tavallaan sillä tavalla mä ymmärrän et semmonen vanhanaikanen, sairaalakulttuuri näkyy, sekä vanhainkodeis et tääl pitkäaikaissairaanhoidos, osin vielä palvelutaloissakin hoitajat vie sitä mukanaan sinne ettei osata, ikään kun rytmittää sitä työtä ja, on vielä sitä jotain ihmeellistä että aamulla kello yhdeksään mennessä kaikkien pitää olla ojossa tukka suorana ja [naurahtaa], puurot syötynä et kun ei me omas kotonakaan sillain toimita.

Laitosmaisuus näyttäytyy tiukkoina aikatauluina ja työn tekemisenä ikään kuin liukuhihnatyöskentelynä, kuten yllä olevassa aineistoesimerkissä todetaan. Toinen operatiivisen tason johtajien mielestä epätoivottava asia on sairaalamaisuus. Sairalamaisuudella tai sairaalakulttuurilla viitataan lähinnä hoitajien ja terveysalan ammattilaisten työkuulttuuriin eli tapaan tehdä töitä:

V4: niin siin on, selvästi petraamisen varaa että meillä edelleen, hoitajat kuvittelevat ja me luullaan tietävämme paremmin kun vanhus itse että, mitä hän tarvitsee niin se on yks asia.

Hoitajat ovat terveydenhoitoalan ammattilaisia, jotka toimivat professionaalisesti ja siten ovat auktoriteettiasemassa potilaaseen nähden. Viranomaiset tulkitsevat sairaala- ja laitosmaisuuutta

huonoksi asiaksi, koska ne eivät jätä tilaa ikäihmisen omille valinnoille ja toiveille. Kunnalliset viranhaltijat kaipaavat koteihin enemmän kodinhoitajien kaltaisia monialaosaajia, jotka osaavat tiirailla vanhuksen elämän kokonaiskuvaa. Henkilökunnalta vaaditaan entistä enemmän muutakin kuin hoidollista osaamista. Ollaan ikään kuin palaamassa takaisin aikaan, jolloin kodeissa oli kodinhoitajia auttamassa arkiaskareissa. Viranomaistulkintojen mukaan siis ikään kuin tunnustetaan tarve ikäihmisen omalle valinnanvapaudelle:

V4: — mä palaan siihen kodinomaisuuteen, siellä tehdään niit valintoja, päätöksiä niis arkisis asioissa, vuorokausirytmissä ruoassa, tämmösis vaatetuksessa, ulkoilussa, elokuvis käynnis mitä sitten kukin haluaakin niin sitä, meil on mahdollisuus tarjota nyt, mut me ei sitä riittävästi osata tehdä.

Viranomaiset liittävät valinnanvapauden ajatuksen kotihoitoon. Kodinomaisuuteen liittyy päättävältä pienissä, arkisissa asioissa. Viranomaistulkintoissa on siis havaittavissa kuluttajuuden tulkintakehyksen mukaisia ajatuksia ikäihmisestä valinnanvapautta käyttävänä kuluttajana, joka itse osaa määritellä oman palvelutarpeensa ja pyrkii kohti juuri hänelle sopivinta palvelukokonaisuutta. Valinnanvapautta korostava diskurssi kietoutuu kotihoitopainotteisuuteen ja kotona tapahtuvaan hoivaan. Kodinomaisuuteen liittyy ajatus, jossa asukkaat saavat itse päättää omista aikatauluistaan ja säännöistään:

V1: — mihin aikaan asiakas itse haluais syödä, ei kaikki halua syödä 11:ta. Tai sitä että onks se kotihoidon mahdollista olla kaikkialla yhtä aikaa 11:ta. Että siinä semmosia asioita nyt voidaan lähtee ihan mieltii asiakaslähtösestiki sitä että, okei ruoat tulee kylmänä kuljettaja laittaa ne jääkaappiin, mihinkä aikaan sä haluat syödä, mihinkä aikaan me voidaan tulla.

Yllä olevassa aineistonäytteessä operatiivisen tason johtaja viittaa siihen, että kotihoidon palveluiden järjestäminen kaikille yhtä aikaa on hankalaa. Hänen mukaansa kaikki eivät halua syödä kello 11, joten ruoka tuodaan kylmänä jääkaappiin ja asiakas saa itse lämmittää ruoan silloin kun haluaa. Viranomaisen haastattelupuheesta on myös aistittavissa, että tietynlainen valinnanvapauden lisääntyminen ja ”liukuhihnatyöskentelystä” eroon pääseminen on myös kunnille hyvä väline toimintojen joustavoittamiseen. Vaikka kotona asumiseen liitetään valinnanvapauden mahdollisuuksia pienissä, arkisissa asioissa ja kotona tapahtuvan hoivan katsotaan tapahtuvan ikäihmisen ehdoilla, on kunnan valikoimissa kuitenkin vain tietyt, rajalliset palvelut.

V5: Niin tavallaan sit ehkä se kotiin annettavien palveluiden, et se valikoimahan on aika semmonen kökkö tällä hetkellä. Mut et se semmosen, et se on viel ihan alussa semmonen henkilökohtasten palveluiden räätälöinti.

Kotiin annettavien palveluiden kirjo on erään viranhaltijan mukaan tällä hetkellä ”kökkö”. Kunnilla on repertuaareissaan tietyt kotiin annettavat palvelut, joiden tarvetta arvioidaan tilannekohtaisesti. Viranomaisen tulkinnan mukaan aidosti henkilökohtaisten palveluiden räätälöinti on vielä alkutekijöissä. Jollain tapaa siis tunnistetaan ikäihmisen valinnanvapauden ja itsemääräämisoikeuden tarve, mutta kuntien resurssit kuitenkin asettavat ikään kuin raamit valittavissa oleville palveluille.

Kotihoidosta puhuessa huomio kiinnittyy myös sanaan ”koti”. Kuten todettu, kotona hoitaminen on selkeä strateginen suuntaus tämän hetken palveluiden järjestämisen tavassa ja kotona asumista pidetään myös ikäihmisen oikeutena. Kodilla voidaan viitata kuitenkin hyvinkin monenlaisiin asumisjärjestelyihin:

V5: — neuvotaan kovasti muuttamaan keskusta näihin, säätiöllä on joka kylässä vähä eri tasosia osittain ne talot. Niin neuvotaan kyllä ihan sujuvasti ja otetaan se aina puheeks, joka tapauksessa et kyllähän keskustassakin asutaan hyvin puutteellisissa ja hissitön kerrostalo on jo, niitähän piisaa täs keskustassa. Et kyl niistä puhutaan, palveluohjaajat neuvoo. Ja sehän on sitte vaikee asia että jos on suku asunu sata vuotta jossain, niin sieltä poismuuttaminen on vaikeeta. Mut me neuvotaan silti [naurahtaa], ja kyllähän siellä välillä herrat on lyöny ihan nyrkkiä pöytään että ”minähän en kodistani mihinkään lähe”.

Tulkinnan mukaan kunnissa neuvotaan asukkaita muuttamaan esteettömiin taloihin ja lähemmäs keskustaa. Keskustassa hissittömissä kerrostaloissa tai vanhoissa rintamiestaloissa asuminen ja palveluiden järjestäminen katsottiin myös ongelmalliseksi. Jotkut operatiivisen tason johtajat vetosivat suunnittelijoihin, jotka voisivat vaikuttaa kaupunkisuunnitteluratkaisuihin vanhusten asumisen parantamiseksi. Tällöin puhe kotona asumisen oikeudesta vaikuttaa hieman keinotekoiselta. Koti ei näyttäydy puheenvuoroissa paikkana, joka on ikäihmiselle tuttu ja turvallinen elinympäristö. Yllä olevassa esimerkissä viranhaltija hieman naureskellen kertoo asiakkaasta, joka ei halunnut muuttaa kodistaan pois. Valinnanvapautta on myös asuinpaikan valinta, mutta oman kodin valitseminen hoivapaikaksi voi olla hankalaa jos kunnissa on tehty strategisia päätöksiä, että tietyn kilometrirajan yli mentäessä ei voi saada tiettyä rajaa enempää palveluita kotiin:

V1: Mut siinäkin tietysti vähän se on kuntalaisten epätasa-arvo täytyy kyllä myöntää, että jos asuu 30 kilsaa siivu, vähän sivulla keskustasta niin ei välttämättä voida kyllä käydä neljää kertaa päivässä. Koska meillä ei kerta kaikkiaan aika riitä siihen —.

Viranomaistulkinnan mukaan kotihoidossa on näkyvissä alueellista eriarvoistumista sen mukaan, asuuko ikäihminen taajaman keskustassa vai syrjäkylillä. Jos ikäihminen siis asuu taajamien ulkopuolella, voi valinnanvapaus ja ylipäänsä palveluiden saatavuus olla jo lähtökohtaisestikin rajoitettua. Vaikka siis puhutaan kotihoivapainotteisuudesta, ei tulkinnoissa tunnuta tunnistavan ihmisten tarvetta todellisessa kodissa asumiselle. Kotihoivapainotteisuus terminä tuntuu viittaavaan hoitokäytäntöihin, jotka tapahtuvat ikään kuin ikäihmisten ehdoilla, mutta ”koti” on tässä tapauksessa vain paikka, jossa hoivaa tuotetaan. Ympäri vuorokautisen hoivan tiukentuneet kriteerit ja kotihoivapainotteisuus ovat aiheuttaneet kodin muuttumisen hoivapaikaksi, jolla ei välttämättä ole mitään tekemistä ihmisen todellisen, henkisen kodin kanssa.

Kotona hoitaminen on niin tärkeä periaate, että kotona asumisen voi mieltää miltei velvollisuudeksi. Kuten aiemmin todettu, tiukentuneet kunnalliset kriteerit ovat muodostuneet hankaliksi esteiksi ympärivuorokautisen hoivaan piiriin pääsemiseen sellaisille henkilöille, jotka kokevat turvattomuuden tunteita yksin kotona asuessaan.

V2: kotihoidosta saattaa tulla jo aikasemmin että ei nyt enää oikein ja asiakasohjaaja on vielä että nyt kokeillaan vielä tämmöstä — ja katotaan et voiko esimerkiksi tähän ahdistuneisuuteen tai levottomuuteen onko se lääkityksellä hoidettavissa, tai onko tää aggressiivisuus tai joku tämmönen ni saadaanko siihen et onko lääkitys kunnossa et jos se johtuukin siitä.

Viranomaisen tulkinnan mukaan ikäihmisten yksinäisyyttä ja ahdistuneisuutta pyritään lievittämään jopa lääkkein, sen sijaan että annettaisiin mahdollisuus yhteisöllisempään asumismuotoon. Aineistoesimerkin perusteella on kyseenalaista, vastataanko kunnissa edes todelliseen palvelutarpeeseen, jos ikäihmisiä pidetään kotona esimerkiksi aiemmin mainitun (luku 5.1) yhdessä kunnassa tehdyn ”2 kuukautta pidempään kotona” -periaatepäätöksen mukaisesti. Kunnissa on viranomaisten mukaan siis jopa tehty strategisia päätöksiä siitä, että ympärivuorokautiseen hoivaan tulemistä yritetään tietoisesti viivyttää. Ikäihminen näyttäytyy tulkintojen mukaan määrittelyjen ja toimenpiteiden kohteena, eikä niinkään suvereenina kuluttajana.

6.3 Palveluseteli mahdollistaa ohjatun valinnan

Palveluseteli on kunnan tarjoama väline, jolla pyritään vastaamaan valinnanvapauden vaatimukseen. Kaikissa kunnissa palveluseteli ei kuitenkaan ole käytössä. Kirsi Kuusinen-James ja Marjaana Seppänen (2013, 316) ovat tunnistaneeet kunnan roolin merkittäväksi palvelusetelijärjestelmässä. Jää kunnan oman harkinnan varaan, ottaako se palveluseteliä käyttöön, mihin palveluihin palveluseteliä on mahdollista käyttää, paljonko palvelusetelin arvo on ja onko palvelun käyttäjän omavastuuosuus määritelty.

K: Mitä se tarkoittaa jos nyt tulis teille asiakas ja hän sanois että hän haluaa tän palvelusetelin, niin..

V1: No ikävä kyllä kunnallinen markkinahan ei oo marketti, eliä mähän ei, kunnallahan on ikävä kyllä asiakkaan kannalta [naurahtaa] niin, oikeus ja mahdollisuus miettiä se miten se palvelutarve tyydytetään. Eliä sillon me vaan todetaan sitten se että ikävä kyllä se ei oo tässä tapauksessa mahdollista ja me voidaan tuottaa teille sama palvelu. — kuntalain mukaanhan kunta päättää sen itse, miten palvelut tuottaa.

Yllä olevassa aineistoesimerkissä haastattelija tiedustelee viranhaltijalta mahdollisuutta palvelusetelin käyttöön, johon viranhaltija toteaa, että kunnalla on oikeus päättää, miten palvelutarve tyydytetään. Esimerkin kunnassa palveluseteliä ei ole lainkaan käytössä. Ikäihmisen valinnanmahdollisuuksia on siis rajattu kunnan toimesta. Pelkästään se, valitseeko ikäihminen palvelusetelin vai kunnallisen palvelun, ei ole yksinkertainen prosessi:

V6: Ja aika monelle jos se vaan tulee, kun täl palvelusetelil on se mahdollisuus tietysti et se voi tulla kalliimmaks, se voi tulla saman hintaseks, se voi tulla edullisemmaks niin jos se tulee vähänkin edullisemmaks kun kunta niin sit ollaan yleensä kiinnostuneita.

Jo sen määrittäminen, tuleeko kunnallinen palvelu tai palvelusetelillä ostettu palvelu edullisemmaksi voi olla ikäihmiselle mahdoton tehtävä. Yllä olevassa esimerkissä mainitaan, että palveluseteli voi tulla kalliimmaksi, edullisemmaksi tai samanhintaiseksi kuin kunnallinen palvelu. Palvelun lopullista hintaa on erittäin vaikea selvittää. Valistuneita valintoja tehdäkseen ikäihminen kuitenkin tarvitsisi riittävästi informaatiota. ”Valintaan” liittyy muitakin toimintoja kuin itse valinnan tekeminen:

V3: Niitä vaihtoehtoja ja, ja että “minä haluan tuota, ja tuommosen”. Kun siin on nimittäin sekin että sehän täytyy tavallaan perehtyä siihen asiaan että mitä haluaa ostaa. Joskus

tietenkin voi ajatella että ne joutuu tekee ehkä semmosia kokeilujakin ettei ne ehkä sitä ossaa tehdä ja sitten jos siinä ajatellaan että oikein todella mentäs syvälle niin sitten tavallaan tehdään kysymys vaikka että minkälaisia palveluja kolmesta paikasta palvelusetelillä (--) niin jotenkin näkkee että ne on meillä meidän palveluitten piirissä olevat ihmiset niin ei niillä ehkä, ihan kaikkea pysty tekemään.

Viranomaistulkinnan mukaan asiakkaan täytyy perehtyä siihen, mitä hän todellisuudessa haluaa, tarkastella palvelun laatua, tehdä taloudellisia laskelmia sekä selviytyä erilaisten maksukäytäntöjen ja palvelutuottajien viidakossa. Useat vaihtoehdot ovat valinnanvapauden kannalta oleellinen asia, mutta liiat vaihtoehdot ja valintaprosessin monimutkaisuus voivat olla ikäihmisille hankalia. Kokeilujen tekeminen on erittäin hankalaa tilanteessa, jossa palvelutarve on suuri eikä käyttökatkoksille ole sijaa.

V4: sen suuruushan on olennainen asia että, onko se aidosti kaiken kansan käytettävissä niin että, tuloista varallisuudesta riippumatta, sä saat sillä sitä mitä sä, tarviit ettei siin kauheen paljon jos sä, saat jonkun suuruisen palvelusetelin ja sit se ei kata kuitenkaan sitä kokonaisuudessa ja sulla ei oo varaa sitä erotustakaan maksaa itse, niin sillonhan sä oot tyhjän päällä.

Palvelusetelin suuruus vaikuttaa pitkälti siihen, onko palvelusetelin käyttöönotto taloudellisesti mahdollista. Yllä olevan aineistoesimerkin mukaan palveluseteli ei ole soveltuva väline, jos ikäihmisellä ei ole varaa maksaa erotusta. Kunta määrittää palvelusetelin arvon, jolloin se on osaltaan luomassa toiminnan reunaehtoja. Palvelusetelin käyttöönotossa on siis kyse niin kunnan määrittelyistä kuin myös ikäihmisen taloudellisista voimavaroista. Jos kuntalainen päättää valita palvelusetelin kunnallisen palvelun sijaan, on edessä sopivan palvelutuottajan valinta.

V2: — et siellä on semmonen mikskä sitä nyt sanotaan mutta siis — voi ilmottautua ja rekisteröitä siihen palvelutuottajalistaan ja — on omat kriteerit ketä he siihen hyväksyy, et ne tekee semmosen pienen laatutsekkauksen —.

Viranomaistulkintojen mukaan useammalla kunnalla on olemassa valmis tuottajalista, mikä tarkoittaa, että kunta on tehnyt jonkinlaista esikarsintaa palvelun tuottajista. Tällöin kunta on ottanut roolin jonkinlaisena laadunvalvojana. Kuluttajuutta perustellaan sillä, että palveluiden laatu parantuu kun ihmiset itse saavat valita parhaat palvelut. Kunnat kuitenkin ohjaavat valintaa, mikä vaikuttaa siltä, että kunnallinen palvelujärjestelmä ei tunnista ikäihmisen omaa harkintakykyä ja sen

mahdollisuuksia laadun parantamiseen. Kunta on myös muualla ottanut roolin kuluttajan ja tarjoajan välissä:

V6: tota asiakas itse valitsee sieltä rekisteristä ja sitten pyytää laskemaan et mitä se maksaa et mitä tää maksais ja mitä tuo maksaa ja sit me ollaan suostuttu kolme arvoa sieltä hänelle laskemaan ja sit hän valitsee sieltä tota noin haluamansa yrittäjän.

Yllä oleva aineistoesimerkin kunnassa on sovittu, että asiakkaalle lasketaan palvelutuottajalistalta kolme arvoa, joiden perusteella asiakas sitten valitsee palvelun tuottajan. Kolmen arvon laskeminen listalta ilmeisesti pelkän yrityksen nimen perusteella jättää tilaa sattumalle. Yksi valinnanvapauden ja kuluttajuuden lisäämisen perusteista on ollut palveluiden laadun nostaminen. Palvelun laatua on kuitenkin miltei mahdotonta arvioida pelkän nimilistan avulla.

Kunnallisilla palveluohjaajilla on suuri rooli siinä, kenelle ja kuinka voimakkaasti palveluseteliä markkinoidaan:

V3: Mut et ite paljon vanhusten kans olleena ihan konkreettisesti auttaneena ja hoitaneena (tietenkin ajattelee) sillai että ehkä se, se on tulevaisuutta varmasti mutta tämä sukupolvi joka on niin ehkä se ei ossaa vielä niin että “minä nyt haen tällä laatua tällä setelillä” [naurahtaa] että enemmänkin se on varmaan sitä että heitä ohjataan sinne palveluseteliin sillon kun se on semmonen sopiva vaihtoehto ja, aika paljon meillä varmaan palveluohjaajat tekkee sitten sitä, puolesta työtä sitten sinne palveluseteliin ohjaamisessa että.

Viranomaistulkinnan mukaan huonokuntoisimmille ikäihmisille palvelusetelimahdollisuutta ei välttämättä edes tarjota. Yllä olevasta esimerkistä käy ilmi, että palveluohjaajat tekevät arvioita palvelusetelin sopivuudesta ja tarjoavat palveluseteliä silloin, kun katsovat sen hyödylliseksi. Palvelusetelin käyttö vaatii myös ihmiseltä omia resursseja, joita viranomaisen mukaan nykyisellä sukupolvella ei välttämättä ole. Silloin palveluohjaaja tekee ohjausta palvelusetelin valinnassa ja muutoinkin ohjaa valintatilannetta.

V4: — täällä ikäihmisten osalla niin he tarvii, ikään kun semmost asianajo..tukea siihen ja sillä taval nään sen, semmosena haasteellisena ei, huonona mutta semmonen et se täytyy mieltiä et kaikki eivät ole kykeneviä, ymmärtämään tekemään niit valintoja.

Palvelusetelin käyttöönnotossa ja palveluntuottajan valinnassa on kyse pitkälti kunnan ja palveluohjaajien valinnoista ja resursseista. Myös palvelusetelin käyttäjän omat sekä omaisten resurssit vaikuttavat siihen, voiko palveluseteliä pitää järkevänä ratkaisuna. Kyse on sekä

taloudellisista että sosiaalisista resursseista. Yllä olevassa sitaatissa todetaan, että ikäihmiset tarvitsevat asianajotukea valintojen tekemiseen. Kuten yllä todettu, on kunta asettunut jonkinlaiseen palvelukoordinaattorin rooliin, jolloin asiakkaan päätöksenteko on ohjattua tai ainakin kunnan vaikutuksen alaista. Monessa kunnassa on tehty palvelutuottajalistoja, joihin pääsyyn saattaa olla kunnan omat kriteerit. Palvelutuottajan valinnassa auttaa usein joko palvelun tarvitsijan omainen tai kunnallinen palveluneuvoja, joten valinta on siinäkin mielessä ohjattua.

K6: Ja tuleeko tätä lisääntyyn? [palvelusetelin käyttö]

V6: Katotaan nyt sitten millä tavalla tässä antaa rahat myöden ja muuta [nauraa] että tota, kyl mä luulen et kyl se tästä lisääntyy. Kyl se tota, et ei me ihan tällä meidän omalla henkilöstöresurssilla kyllä pystytä hoitamaan, et tota kyl se tulee lisääntymään ja siit on hirmu hyviä kokemuksia.

Palveluseteli on siinä mielessä mielenkiintoinen väline, että sen käyttöönottoa on valtakunnallisesti perusteltu asiakkaan valinnanvapauden lisäämisellä. Viranomaisten tulkintojen mukaan palveluseteli näyttäytyy kunnan oman toiminnan joustavoittamisen välineenä, eikä sen käyttöä niinkään perustella asiakkaan valinnanvapauden näkökulmasta. Kuntien resurssit ovat tiukoilla ja palveluseteli onkin kunnalle hyvä keino selviytyä hoivataakastaan ilman esimerkiksi lisärekrytointeja tai infrastruktuurin rakentamista. Kyseessä voikin olla nähdäkseni siten ennemmin kuntien kuin yksittäisen kansalaisen valinnanvapauden lisäämisestä. Palveluseteli on kunnille apu siinä kohtaa, kun oma palvelutuotanto ei riitä kattamaan palvelutarvetta.

7. IKÄIHMINEN: KUNTALAINEN VAI KULUTTAJA?

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on valinnanvapaus ikäihmisten hoivapalveluissa. Olen tutkinut, kuinka kunnalliset viranhaltijat tulkitsevat ikäihmisen valinnan mahdollisuuksia ja tulkinut annettuja merkityksiä aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta nousseiden tulkintakehysten läpi.

Valinnanmahdollisuuksia selkeästi rajoittavat kuntien asettamat palveluiden saamisen arviointikriteerit. On luonnollista, että tiukassa taloustilanteessa kuntien on jollain tapaa rajoitettava palvelujen saatavuutta ja että kaikille ei yksinkertaisesti ole mahdollista tarjota kaikkea. Vaikuttaa siltä, että kansainväliset valinnanmahdollisuuksia korostavat ideat sopivat lähtökohtaisesti huonosti kuntien heikentyneeseen taloustilanteeseen. Palvelun saamisen kriteerit ovat viranomaistulkintojen mukaan viime vuosina vain tiukentuneet. Puhuminen ”porteista” on vahva osoitus siitä, että kunta rajoittaa palveluiden saatavuutta ja eri palveluportaille pääsyä. Näyttäisi siltä, että päätökset palvelujen saajista tehdään poliittisissa ja strategisissa keskusteluissa kuntien päättävissä elimissä, jolloin ikäihmisen rooliksi jää määrittelyjen kohteena oleminen. Tämä ei tue näkemystä aktiivisesta omaa etuaan ajavasta ihmisestä. Arviointikriteerien käyttöä perustellaan palvelujärjestelmän tasapuolisuudella, mikä kuvaa perinteistä universalismiin perustuvaa ajatusmallia.

Toinen valinnanvapautta lähtökohtaisesti rajoittava muodostamani pääteema on kysynnän ja tarjonnan epäsuhta. Tulkintojen mukaan kysyntää esimerkiksi pitkäaikaishoivan paikoille olisi, mutta paikoille on jonoja. Paikat vapautetaan jonotusjärjestyksessä, mikä antaa tilaa sattumalle eikä tue ikäihmisten omia valinnanmahdollisuuksia. Viranomaisten tulkinnoissa nousee esiin tilanne, jossa maksukäytännöt eri hoivapaikoissa ovat erilaiset, mutta ”rationaalinen kuluttaja” ei pysty valitsemaan halvempaa vaihtoehtoa. Kysyntä ja tarjonta eivät pääse kohtaamaan, koska kunnissa viranomaisten mukaan ”vastataan palvelutarpeeseen” eli tarjontaa aletaan suunnitella vasta kysynnän perusteella. Viranomaistulkinnoista käy ilmi, että palveluja ja vastinetta rahalle osataan vaatia, mutta viranomaiset tukeutuvat annettuihin kriteeristöihin ja omaan rooliinsa palvelujärjestelmässä.

Viranomaistulkintoja avautuvista valinnanmahdollisuuksista on jonkinasteisesti nähtävissä yksilöllisen palvelutarpeen kartoituksen yhteydessä. Yksilöllisyyspuhe voisi viitata kuluttajuutta ja

valinnanvapautta korostavaan tulkintakehykseen. Yksilöllisyyspuheella tunnutaan kuitenkin viittaavan itse prosessin ”inhimillisyyteen”, eikä niinkään ikäihmisten valinnanvapauteen. On huomattava, että kunnan työntekijät tekevät palvelutarpeen arvioinnin ja heidän näkemyksillään on suuri vaikutus siihen, mitä palveluita ikäihmiselle myönnetään. Vaikka toiveet ilmaistaisiin palvelutarpeen kartoituksen yhteydessä, jää vastuu palveluiden toteuttamisesta arvioijan ja järjestelmän vastuulle. Lopputuloksen yksilöllisyys kumpuaa pikemminkin arvioijan näkemyksistä kuin yksilön todellisista vaikutusmahdollisuuksista. Kyseessä on myös nimenomaan palvelutarpeen arviointi, eivätkä yksilöiden halut ja toiveet tunnu tulevan kuulluiksi.

Valinnanvapautta ja kuluttajuutta tarjotaan palvelusetelin muodossa. Kuten varsinaisessa analyysiosiossa todettu, on palvelusetelin käyttö monella tapaa riippuvaista kuntien omista resursseista ja esimerkiksi palveluneuvojien tai -ohjaajien mielipiteistä. Kaikissa kunnissa palveluseteli ei ole lainkaan käytössä. Kunta on asettunut koordinaattorin rooliin, jonka tehtävä on ohjata, auttaa, määritellä kenelle seteliä tarjotaan, paljonko setelin arvo on ja niin edelleen. Palvelusetelin käyttöä koskeva valinta on ohjattua. Viranomaisten tulkintojen mukaan palvelusetelin käyttö ei ole yksinkertainen prosessi, se vaatii ikäihmiseltä niin sosiaalista kuin taloudellista pääomaa. Palvelusetelin käytön järjestelmä ei myöskään tue valintaa korostavan ajattelutavan mukaista palvelun laadun parantamista, koska valinta tuottajien välillä tehdään tulkintojen mukaan lähinnä kunnan muodostaman nimelistan perusteella. Kunta on myös ottanut roolin palvelun laadun seurannassa.

Valinnanvapautta viranomaiset korostivat kenties eniten puhuttaessa koteihin siirtyneestä hoivasta. Kotihoivasta puhuttaessa viranhaltijat kokivat tärkeäksi sen, että ikäihmistä kohdellaan ”oma tupa, oma lupa”-ajattelun mukaisesti, mikä näyttäisi vahvistavan ikäihmisten valinnanvapautta. Ikäihmisille tarjotaan uudenlaista asiantuntijan roolia ja aiempaa sairaalahoivasta kumpuavaa passiivisen potilaan roolia ei pidetä toivottavana. Kotihoidolla haetaan joustavuutta ja pyritään näkemään ikäihminen rationaalisena toimijana, joka tietää mitä tarvitsee. Kuitenkin on huomattava, että ”pienet, arkiset asiat joissa valintaa tehdään” kuten viranhaltija asian ilmaisi, tarkoittavat sellaisia asioita kuin vuorokausirytmä, ruoka, vaatetus, ulkoilu tai elokuvissa käynti. Valinnanvapauden kannalta on oleellista, että valintoja näissä asioissa on mahdollista tehdä. Toinen viranhaltija kuitenkin mainitsi, että kotiin annettavien palveluiden henkilökohtainen räätälöinti on vielä alkutekijöissään. Tämä kuvastaa mielestäni hyvin tilannetta, jossa valintaa on mahdollista tehdä pienissä asioissa, mutta ”elämän rakennuspalikat” ovat kuitenkin ennalta määrättyjä ja riippuvaisia kunnan resursseista. Monien tavoitteleva oikeus ja halu kotona asumiseen on

muodostunut kotona asumisen velvollisuudeksi, kun kunnissa on tehty tietoisia päätöksiä esimerkiksi pitkäaikaiseen hoivaan pääsyn viivyttämisestä. Huomattava on myös, että vaikka puhutaan kotihoivasta, ei välttämättä tarkoiteta henkilön ”oikeassa kodissa” tapahtuvaa hoivaa, vaan ikäihmisiä kehoitetaan muuttamaan sivukyliltä lähemmäs keskustaa ja vanhoista rintamamiestaloista uusiin palveluasuntoihin. Tämä seikka mielestäni myös aliarvioi ikäihmisen valinnanvapautta ja kotia hoivan tilana, ja puhe *kotihoivasta* tuntuukin siloitellulta ja sisältävän monitasoisia merkityksiä.

Kuluttajuutta puhtaimmillaan olisi palveluiden osto omalla rahalla suoraan palvelumarkkinoilta. Kunnissa tehdään työtä sen eteen, että asiakkaita ohjataan yksityisten palveluiden piiriin ja tekemään valintoja kuluttajuuden hengessä. Tulkintojen mukaan kunta on toimija, joka aktiivisesti kehottaa ikäihmisiä hankkimaan esimerkiksi siivouspalveluita tuekseen. Näyttää siltä, että kuluttajuutta tarjotaan paikkaamaan niitä vajeita, kuten siivouspalvelua, joita kunnilla ei ole varaa ja mahdollisuutta tarjota. Sama pätee palveluseteliin. Vaikka palvelusetelin käyttöönottoa on valtakunnallisesti perusteltu asiakkaan valinnanvapauden lisäämisellä, näiden viranomaistulkintojen mukaan palvelusetelin käyttöönottoa ei perusteltu asiakkaan kannalta. Palveluseteli näyttäytyy välineenä kunnille järjestää palveluita silloin, kun kuntien oma palvelutuotanto ei riitä kattamaan palveluntarvetta.

Kotihoidon ideaalin taakse saattaa nähdäkseni piiloutua ajatuksia kunnallisten velvoitteiden purkamisesta ja siitä että valinnanvapautta korostavaa puhetapaa käytetään työvälineenä kunnissa niille suotuisalla tavalla. Palvelurakenteen monimuotoistumisesta sekä ”liukuhihnatyöskentelystä” ja sääntillisistä aikatauluista luopumisesta johtuen kunnat ovat voineet muokata palvelujaan joustavampaan suuntaan. Luopuessaan laitoshoivalle tyypillisistä aikatauluista kunta myös ikään kuin luopuu velvollisuudestaan tarjoilla esimerkiksi lämmintä ruokaa. Kylmän ruoan tarjoilu tuntuu kuitenkin oikeutetulta, koska sen tulkitaan korostavan ikäihmisen valinnanvapautta. Eräs aineiston perusteella noussut yllättävä valinnanvapauden tulkintakehys voisikin olla *valinnanvapaus kuntien työvälineenä*. Tätä näkemystä korostaa aineistosta noussut esimerkki, jossa tietyllä alueella kotihoidon palveluita tarjosi vain yksityinen toimija. Valinta, jossa suosittaisiin nimenomaan kunnallista toimijaa ei siten ole mahdollinen, vaan valinta on nimenomaan väline ”valita ulos” kunnallisesta palvelujärjestelmästä. Valinnanvapaus näyttäytyy tällöin kuntien ja järjestelmän mahdollisuutena eikä niinkään yksilön/asiakkaan oikeutena ja mahdollisuutena päättää omista asioistaan. Koska kunnat lain mukaan saavat itse päättää, millä tavoin palvelut kunnissa järjestetään, on niiden mahdollista poimia keskustelusta niiden toimintaan sopivia aloitteita.

Voidaankin siis pohtia, toimiiko kunta tässä nimenomaan tausta-ajatuksenaan ikäihmisten palveleminen vai onko taustalla ennemminkin ajatus kunnan oman toiminnan uudelleenorganisoinnista, jolla yritetään tehdä säästöjä mutta joka verhoillaan valinnanvapautta korostavan puhutavan alle?

Tämän tutkielman teoriaosuudessa kirjoitin Virginia Heldin (2006) ajatuksista hoivaetiikasta, joka kritisoi liberalistista ajatusta omaa etuaan etsivästä yksilöstä ja korostaa jokaisen tarvitsevan hoivaa ja sosiaalista ympäristöään. Tämän tutkielman näkemys kansalaisuuden merkityksistä vastaa osittain Heldin näkemystä, jonka mukaan kaikki tarvitsevat hoivaa jossain elämänsä vaiheessa eivätkä aina pysty olemaan itsenäisiä ja muista riippumattomia. Kunnat näyttäytyvät tällöin viimesijaisina vastuunkantajina. Niillä ei ole tulkintojen mukaan mahdollisuutta kieltäytyä asiakkaista. Yhteiskunnan vastuu tulee ilmi myös vähävaraisten ihmisten kohdalla, joita ei voida jättää palveluiden ulkopuolelle tai pakottaa elämään tappiollisesti. Viranomaistulkinnan mukaan kunnan tehtävä on myös huolehtia kuntalaisista, vaikka he käyttäisivätkin palveluseteliä tai olisivat yksityisen toimijan palvelualueella. Myös palveluista kieltäytyneiden kuntoa seurataan kunnallisten viranomaisten toimesta. Kunta huolehtii siis myös sellaisista, joilla ei ole kykyä tai resursseja tehdä rationaalisia valintoja. Hoivapalveluiden piirissä oleva on lähtökohtaisesti heikossa asemassa ja tarvitsee apua. Kansalaisuuden saama merkitys näyttäytyy siis erilaisessa valossa kuin individualismia ja rationaalisia valintoja hyvinvoinnin edellytyksenä pitävä ajattelu ehdottaa.

Kunta, joka toisaalta ehdottaa kuluttajuutta palvelumarkkinoilla ja toisaalta on viimesijaisesti vastuussa hyvinvoinnin toteutumisesta, luo kaksijakoisuutta palvelumarkkinoille. Henriksson ja Wrede (2008) ovatkin todenneet julkisten hoivapalveluiden päämääräksi tarjota viimesijaista hoivaa perheenjäsenten tuottaman hoivan tai markkinoilta ostetun hoivan jälkeen. Tässä tutkielmassa esiinnoussut teema, jonka mukaan kunnat tarjoavat kuluttajuutta ratkaisuksi silloin, kun niiden oma palvelutuotanto ei riitä kattamaan palvelutarvetta, vastaa Henrikssonin ja Wreden tulkintaa. Näkemys ei vastaa enää pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillistä universalismin periaatetta, jossa kaikkia samassa tilanteessa olevia kohdeltaisiin samalla tavalla. Tässä mielessä kansalaisuuden merkityssisällössä on tapahtunut muutosta toisaalta kohti tiukempaa tarveharkintaa ja toisaalta kuluttajakeskeistä ajattelumallia.

Olen aiempaa tutkimuskirjallisuutta esitellessäni jakanut kansalaisuus–kuluttajuuskeskustelun kolmeen erilaiseen lähestymistapaan sen mukaan, minkälaista liikehdintää kansalaisuuden saamisessa merkityksissä katsotaan olevan. Ensimmäisen näkökulman mukaan kuluttajuus olisi syrjäyttänyt kansalaisuuden. Toisen näkökulman mukaan kansalaisuuden saamat merkitykset olisivat

laajentuneet niin, että kansalainen ja kuluttaja elävät rinnakkain. Kolmannen näkökulman mukaan puhe kuluttajuudesta on jokseenkin liioiteltua tai kuluttaja ja kansalainen nähdään toisilleen vastakkaisiksi ideaalityypeiksi. Oman tutkimukseni mukaan keskustelu kansalaisuuden saamista merkityksistä ei näyttäydy mustavalkoisena. Toisaalta selkeää siirtymää kansalaisesta kuluttajaksi ei ole viranomaisten tulkintojen mukaan nähtävissä, toisaalta tunnistetaan joitakin kuluttajuuteen liitettäviä piirteitä ja korostetaan valinnanvapautta esimerkiksi kotihoivan kohdalla. Kansalaisuuden tässä tutkimuksessa saamat merkitykset liikuskelevat harmaalla alueella näiden kahden teoreettisen ääripään välimaastossa. Kuluttajan roolia tarjotaan viranomaistulkintojen mukaan ikäihmisille kunnan toimesta, mutta perusteluna on ennemminkin kunnan rajalliset resurssit kuin valinnanvapauden korostaminen. Viranomaistulkinnat myös vastaavat hoivaetiikan näkemystä ihmisistä toisistaan riippuvaisina ja hoivaa tarvitsevinä sosiaalisina kansalaisina. Kunta luo toimintaedellytykset palvelumarkkinoille ja kuluttajana toimimiselle. Valinnanvapaus avautuu siten ennemmin kuntalaisuuden kuin kuluttajuuden tulkintakehyksen kautta. Kansalaisuuden ilmenemismuodot ovat aikaan ja paikkaan yhteydessä olevia prosesseja (Valokivi 2004, 216). Tässä tutkimuksessa kansalaisuus ilmenee niissä yhteiskunnallisesti rakentuneissa tilanteissa, joissa ikäihminen ja palvelujärjestelmä kohtaavat. Näissä tilanteissa kansalaisuuden saamat merkitykset näyttäytyvät kuntalaisuuden tulkintakehyksen kautta.

Viranomaisten tulkintojen mukaan ikäihmisille avautuu jonkin verran mahdollisuuksia tehdä valintoja. Olen yllä vetänyt yhteen valintaa mahdollistavat teemoja (yksilöllinen palvelutarpeen arviointi, valinnanmahdollisuudet kotihoivassa, palveluseteli) sekä valintaa rajoittavia teemoja (kunnan asettamat kriteerit, kysynnän ja tarjonnan epäsuhta). On huomattava, että kuntalaisuus näyttäytyy teemat läpäisevänä tulkintakehyksenä. Kunta on tekijä, joka yhtäältä avaa ja mahdollistaa valintojen tekemisen ja toisaalta myös sulkee valinnanmahdollisuuksia. Kunta asettaa monenlaisia reunaehtoja ikäihmisen toiminnalle ja palvelumarkkinoiden muodostumiselle. Ikäihmisen tulee läpäistä kunnan asettamat arvioinnin kriteerit, ”portit” palveluja saadakseen. Kunta tekee palvelutarpeen arvioinnin. Kunta avaa valinnanmahdollisuudet esimerkiksi palveluseteliin ja päättää sen ehdoista. Kunta toimii ohjaajana, koordinoijana, neuvojana, se neuvottelee, valikoi, tekee laatuvertailua. Olenkin tullut siihen päätelmään, että kuntalaisuus on edelleen ikäihmisen tärkein rooli palvelumarkkinoilla.

Sosiaalipoliittisessa tutkimuskirjallisuudessa on paljon käyty kansalaisuus-kuluttajuuskeskustelua (esim. Clarke ym. 2007), ja pohdittu yksilön muuttunutta roolia hyvinvointiyhteiskunnassa. Keskustelu tuntuu kuitenkin liikkuvan melko abstraktilla kansalaisuuden tasolla. Kuntatutkimus

taas on painottunut tutkimaan kunnallisen itsehallinnon ja kansallisen tasa-arvopyrkimysten välistä suhdetta. Kunta ja sen merkitys kansalaiselle toiminta-alustana, valinnanmahdollisuuksien avaajana ja kansalaisuuden merkityssisällön tuottajana tuntuu jääneen vähälle huomiolle. Tämän tutkielman valossa juuri kuntalaisuus on tärkeä ikäihmisen ja muiden yksilöiden rooli palvelumarkkinoilla. Kansalaisuus näyttäytyy yksilölle juuri ajallisesti ja paikallisesti velvollisuuksien ja oikeuksien kautta, jolloin kuntalaisuuden ja sen saamien merkityssisältöjen tutkiminen on erittäin tärkeää.

Valinnan on esimerkiksi epäilty lisäävän eriarvoisuutta (esim. Shaw 2009, 31–32) niin, että eriarvoisuus johtuisi ennen muuta ikäihmisten erilaisesta taloudellisesta ja sosiaalisesta pääomasta ja kognitiivisesta kyvykkyydestä. Keskustelussa eriarvoisuudesta ei ole ehkä huomattu asuinpaikan eli kunnan merkitystä, vaikkakin Suomessa sosiaaliturva on nimenomaan asumisperusteista ja kunnat itsehallinnollisia alueellisia perusyksiköitä. Kuntien erilaisten palvelumarkkinaratkaisujen ja taloustilanteiden merkitystä ikäihmisen valinnanvapaudelle ja kansalaisuuden merkityssisällölle ei ole mielestäni havainnoitu tieteellisessä keskustelussa sillä painoarvolla, joka sille kuuluisi.

Jos ja kun kuntalaisuus näyttäytyy ikäihmisen tärkeimpänä roolina palvelumarkkinoilla, on kuntien tekemillä ratkaisuilla erittäin suuri rooli ikäihmisen elämään ja valinnanmahdollisuuksiin. Huomattavaa on, että kunnissa valtaa käyttävä kunnanvaltuusto koostuu maallikoista, joilla ei välttämättä ole minkäänlaista koulutusta tai kosketuspintaa ikäihmisten palveluiden järjestämiseen. Etenkin maaseudun pienissä kunnissa, joissa kamppailu väestön ikääntymisen ja heikentyneiden verotulojen kanssa on ehkä kovinta, on maallikoilla erittäin suuri vastuu ikäihmisten hoivakysymysten ratkaisemisessa. Voisikin kysyä, onko tehokkain tapa kansallisen ”hoivapommin” purkamiseen velvoittaa pienten kuntien maallikot ratkaisemaan yhden aikamme suurimmista sosiaalipoliittisista kysymyksistä? Julkinen valta onkin ottanut ikään kuin kantaa kysymykseen ehdottaessaan nyt sosiaali- ja terveystaloudelliseen historiallisesti erittäin suurta muutosta, jossa sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden järjestäminen siirtyisi kunnilta maakunnille (alueuudistus.fi, Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016).

Tavoitteena sote-uudistuksessa on tämänhetkisten suunnitelmien mukaan muodostaa 18 maakuntaa, joilla on rahoitus- ja järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä viisi yhteistyöaluetta nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta. Uudistusten olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta alkaen. (alueuudistus.fi, Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016.) Huhtikuuussa 2016 esitelty sote-palvelujen tuottamisen malli on saanut huomattavasti kritiikkiä osakseen. Malli pakottaisi maakunnat erottamaan palveluiden tilaamisen niiden tuottamisesta, ja asettamaan julkiset ja yksityiset palvelut samalle viivalle niin sanotun

kilpailuneutraliteettiperiaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaisi jopa julkisten palveluiden yhtiöittämisvelvoitetta, eli tilannetta, jossa niin yksityiset, julkiset kuin kolmannen sektorin tuottajat kilpailevat asiakkaistaan ja toimivat puhtaasti markkinaperiaatteiden mukaan. Tämän tutkielman teoriaosuudessa viittasin Pollitin (Möttönen 1997, muk.) esittämään managerialismin kritiikkiin. Sen mukaan julkisen sektorin perusta on erilainen kuin yksityisellä sektorilla. Julkisessa toimintaympäristössä on erilaisia päämääriä ja prioriteetteja, ja monista sen tarjoamista toiminnoista puuttuu kilpailuelementti kokonaan. Tätä näkökulmaa tukee myös tämän tutkimuksen tuloksena saatu näkemys kansalaisuudesta. Sen mukaan kunta näyttäisi tarjoavan kuluttajuuden roolia sellaisille ihmisille, joilla resursseja kuluttajina toimimiseen näyttäisi olevan. Kunnilla on kuitenkin myös erilaisia prioriteetteja ja päämääriä, sillä ne ovat velvollisia huolehtimaan hoivaetiikan mukaisesti myös vähäosaisista eivätkä siten voi valita asiakkaitaan tai kilpailla niistä. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon rinnastaminen näyttää siis lähtökohtaisesti keinotekoiselta. Julkinen on julkinen juuri sen vuoksi, että sen palvelut on tarkoitettu myös esimerkiksi vähäosaisille ja huonokuntoisille.

Ehdotettu sote-malli ei tunnu myöskään ottavan huomioon sitä, että valinnanvapaus ja kuluttajuus ovat jo nyt mahdollisia yksityisillä palvelumarkkinoilla erityisesti terveyspalveluiden alalla. Viranhaltijoiden mukaan kuluttajuuteen ja esimerkiksi verovähennysoikeuden käyttämiseen myös kannustetaan kuntien taholta. Kuitenkin kansalaisuus tämän tutkielman mukaisesti näyttäytyy edelleen kuntalaisuuden tulkintakehyksessä, mikä kertoo siitä, että kuluttajuus näyttäytyy marginaalisena ilmiönä ja on mahdollista vain tietyille osalle palvelunsaajista. Palveluntuottamisen monimuotoistuminen on tehnyt järjestelmästä yhä monimutkaisemman ja vaikeasti hallittavan alentuneella toimintakyvyllä varustetuille ikäihmisille. Järjestelmää näytetään kehittäneen siis nimenomaan järjestelmän eikä niinkään asiakkaan näkökulmasta. Tässä tutkielmassa lisäksi nousi esiin yllättävä tulkintakehys, jonka mukaan valinnanvapaus on väline kunnille joustavoittaa niiden toimintaa. Valinnanvapaus näyttäytyy ennemmin kuntien ja järjestelmän mahdollisuutena kuin yksilölähtöisenä oikeutena. Ei ole mitenkään itsestään selvää, että nyt ehdotettu valinnanvapautta korostava sote-palveluiden järjestämisen malli käyttäisi valinnanvapautta sen yksilölähtöisemmin, vaan mallista puhuttaessa korostuu nimenomaan valinnanvapauden mahdollistava *rakenne*. Palvelun käyttäjän asema jää tällöin toissijaiseksi ja heikoksi.

Uudessa mallissa maakuntia velvoitetaan sote-palvelutuotannon monipuolistamiseen. Tässä tutkielmassa olen viitannut Bent Greven (2010a) teoriaan kuudesta ehdosta, joiden on toteuduttava, että valinta palvelumarkkinoilla ei heikentäisi oikeudenmukaisuutta. Näitä ovat 1) toimivat

markkinat, 2) riittävä ja tarkka informaatio, 3) matalat transaktiokustannukset, 4) tuottajan motivaation selkeys, 5) ”kermankuorinnan” ehkäiseminen sekä 6) luottamus palveluntuottajiin. Nyt esitetyssä mallissa on otettu kantaa vasta näistä ensimmäiseen kohtaan, jossa luodaan markkinaolosuhteet (alueuudistus.fi, Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016). Greven mukaan yhdenkin ehdon huomiotta jättäminen johtaisi oikeudenmukaisuuden heikentymiseen, ja sitä kautta hyvinvointivaltion legitimitetin kaventumiseen. Paljon on siis vielä selvitettävää.

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alueuudistus.fi (2016) Hallituksen linjaukset sote- ja aluehallintouudistuksesta 5.4.2016 <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset> [Haettu 26.4.2016].

Anttonen, Anneli (2009) Hoivan yhteiskunnallistuminen ja politisoituminen. Teoksessa Anneli Anttonen & Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 54–98.

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa (2011a) From social citizenship to active citizenship? Tensions between policies and practices in Finnish elderly care. Teoksessa Janet Newman & Evelien Tonkens (toim.) Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States. Amsterdam: Amsterdam University Press, 67–85.

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa (2011b) Care ‘going market’. Finnish elderly-care policies in transition. Nordic Journal of Social Research, Special issue, 70–90.

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Raitakari, Suvi (2013) Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille? Johdanto teemaan. Janus 21(4), 290–297.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2010) Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. Janus 18(2), 104–120.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2012) Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen. Talous & Yhteiskunta 40(3), 44–48.

Anttonen, Anneli & Sointu, Liina (2006) Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Helsinki: Stakes.

Anttonen, Anneli & Valokivi, Heli & Zechner, Minna (2009) Johdanto. Teoksessa Anneli Anttonen & Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 7–15.

Arajärvi, Esa & Väyrynen, Riikka (2011) Yksityinen palveluntuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa 2009. Tilastoraportti, THL. http://www.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2011/Tr33_11.pdf [Haettu 26.4.2016].

Blomgren, Jenni & Einiö, Elina (2015) Laitoshoidon vähenemisen yhteys ikääntyneiden muihin pitkäaikaishoivan palveluihin ja sairausvakuutuksen korvaamien lääkkeiden kustannuksiin vuosina 2000–2013. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(4), 334–348.

Clarke, John (2004) Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism. *Journal of Social Policy* 33(1), 27–48.

Clarke, John (2006) Consumers, clients or citizens? Politics, policy and practice in the Reform of Social Care. *European Societies* 8(3), 423–442.

Clarke, John & Newman, Janet & Smith, Nick & Vidler, Elizabeth & Westmarland, Louise (2007) *Creating Citizen-consumers. Changing Publics and Changing Public Services*. Lontoo: Sage.

Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2001) The New Public Service. Putting Democracy First. *National Civic Review* 90(4), 391–400.

Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka: Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 181–203.

Fotaki, Marianna (2009) Are all consumers the same? Choice in health, social care and education in England and elsewhere, *Public Money & Management* 29(2), 87–94.

Giddens, Anthony (1994) *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.

Glendinning, Caroline (2009) The Consumer in Social Care. Teoksessa Richard Simmons & Martin Powell M. & Ian Greener (toim.) *The Consumer in Public Services. Choice, Values and Difference*. Bristol: Policy Press, 177–196.

Gabriel, Yiannis & Lang, Tim (1995) *The Unmanageable Consumer. Contemporary Consumption and its Fragmentations*. Lontoo: Sage.

Greve, Bent (2010a) Can choice in welfare states be equitable? Teoksessa Bent Greve (toim.) Choice. Challenges and Perspectives for the European Welfare States. Chichester: Wiley-Blackwell, 5–18.

Greve, Bent (2010b) Editorial Introduction. Teoksessa Bent Greve (toim.) Choice. Challenges and Perspectives for the European Welfare States. Chichester: Wiley-Blackwell, 1–4.

Held, Virginia (2006) The Ethics of Care. Personal, Political and Global. New York: Oxford University Press.

Hellsten, Katri (2011) Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua? Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka: Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 146–180.

Henriksson, Lea & Wrede, Sirpa (2008) The Making of Medico-Managerial Care Work Culture in Public Home Care for the Elderly. Teoksessa Lea Henriksson & Sirpa Wrede & Håkan Høst & Stina Johansson & Betina Dybbroe (toim.) Care Work in Crisis. Reclaiming the Nordic ethos of care. Lund: Studentlitteratur.

Häikiö, Liisa (2010) The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform. Public Management Review, 12(3), 363–384.

Häikiö, Liisa & van Aerschot, Lina & Anttonen, Anneli (2011) Vastuullinen ja valitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta. Yhteiskuntapolitiikka 76(3), 239–250.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskursiivinen maailma. Teoreettiset lähtökohdat ja analyyttiset käsitteet. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 17–47.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1993) Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 75–108.

- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1999) Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 54–97.
- Kokko, Simo & Valtonen, Hannu (2008) Kunnat ja vanhuspalveluiden pitkäaikaishoidon rakennemuutokset. Yhteiskuntapolitiikka 73(1), 12–23.
- Koskiaho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Koskiaho, Briitta & Nurmi, Johanna & Virtanen, Petri (1999) Kansalaisen sosiaalipolitiikka. Kansalaisyhteiskunta ja hyvinvointivaltio 2000-luvulla. Porvoo: WSOY.
- Klavus, Jan (2010) Suomalaisten terveys, terveyspalvelujen käyttö ja kokemukset palveluista. Teoksessa Marja Vaarama & Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveystietokeskus, 28–43.
- Kröger, Teppo (2009) Hoivapolitiikan rajanvetoja. Teoksessa Anneli Anttonen & Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 99–125.
- Kuusinen-James, Kirsi & Seppänen, Marja (2013) Ikääntyvät palvelusetelin käyttäjät valintatilanteessa: kuluttajia vai näennäiskuluttajia? Janus 21(4), 314–329.
- Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. (2013) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11.
- Le Grand, Julien (2005) Inequality, choice and public services. Teoksessa Anthony Giddens & Patrick Diamond (toim.) The New Egalitarianism. Cambridge, Polity Press, 200–210.
- Lehto, Juhani (1998) Paikallisen sosiaalipolitiikan tarve ja edellytykset. Teoksessa Heikki Niemelä & Juho Saari & Kari Salmelainen (toim.) Innovatiivinen sosiaalipolitiikka. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25, 115–134.
- Marshall, T.H (1950/2009) Citizenship and Social Class. Teoksessa Jeff Manza & Michael Sauder (toim.) Inequality and Society. New York: W.W. Norton & Co, 148–154.
- Mills, Sara (1997) Discourse. Lontoo: Routledge.

Mintzberg, Henry (1996) *Managing Government, Governing Management*. Harvard Business Review 74(3), 75–83.

Möttönen, Sakari (1997) Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Newman, Janet & Tonkens, Evelien (2011) Introduction. Teoksessa Janet Newman & Evelien Tonkens (toim.) *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 9–28.

Niemelä, Mikko (2008) Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102.

Noro, Anja & Mäkelä, Matti & Jussmäki, Teppo & Finne-Soveri, Marianne (2014) Ikäihmisten palveluiden kehityslinjoja 2000-luvulla. Teoksessa Anja Noro & Hanna Alastalo (toim.) *Vanhuspalvelulain 980/2012 toimeenpanon seuranta. Tilanne ennen lain voimaantuloa vuonna 2013*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 13/2014.

Pajukoski, Marja (2011) Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka: Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 79–100.

Palola, Elina (2011) Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka: Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 283–309.

Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009) *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.

Rönkkö, Pentti (2007) Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko & Arto Haveri & Veli Karhu & Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press, 11–31.

Shaw, Eric (2009) The consumer and New Labour: the consumer as king? Teoksessa Richard Simmons & Martin Powell M. & Ian Greener (toim.) The Consumer in Public Services. Choice, Values and Difference. Bristol: Policy Press, 19–38.

Sola, Johanna & Kortenesniemi, Paula & Patronen, Mari (2015) Henkilökohtaisen budjetin kokeilu Tampereella. Oppeja lainsäädännön uudistamiseen. Helsinki: Sitra. Sitran selvityksiä 96.

Sutela, Marja (2001) Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. Oikeus 30(4), 418–436.

Tampereen kaupunki (2012) Opas ikäihmisille. http://www.tampere.fi/liitteet/o/662H1a3IE/opas_ikaihmisille.pdf [haettu 26.4.2016].

Sotkanet.fi, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilasto- ja indikaattoripankki. <https://www.sotkanet.fi/sotkanet/fi/index> [Haettu 26.4.2016].

Valokivi, Heli (2004) Vaativista kansalaisista alamaisiin. Ikääntyneet kommentoivat palvelukokemuksiaan. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 41(3), 214–227.

Van Aerschot, Lina (2014) Vanhusten hoiva ja eriarvoisuus, sosiaalisen ja taloudellisen taustan yhteys avun saamiseen ja palvelujen käyttöön. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1971.

Vero.fi (2016) Kotitalousvähennys. [https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Henkiloasiakkaan_tuloverotus/Vahennykset_ansiutulosta_ja_verosta/Kotitalousvahennys\(39160\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Henkiloasiakkaan_tuloverotus/Vahennykset_ansiutulosta_ja_verosta/Kotitalousvahennys(39160)) [Haettu 27.4.2016.]

Vilkko, Anni & Muuri, Anu & Finne-Soveri, Harriet (2010) Läheisapu iäkkään ihmisen arjessa. Teoksessa Marja Vaarama & Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 60–77.

Virkki, Juha (1997) Mitä annettavaa kulttuurintutkimuksella voisi olla sosiaalipolitiikalle? Janus 5(2), 135–148.

Voutilainen, Päivi & Kauppinen, Sari & Heinola, Reija & Finne-Soveri Harriet & Sinervo, Timo & Kattainen, Eija & Topo, Päivi & Andersson, Sirpa (2007) Katsaus ikääntyneiden kotihoidon kehitykseen. Teoksessa Matti Heikkilä & Tuukka Lahti (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Helsinki: Stakes, 154–189.

Lait ja asetukset

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 28.12.2012/980.

Kuntalaki 1.2.2015/410.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 29.4.2004/883.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista 29.12.2009/1806.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.